АЛ. МАЛИЦКИЙ

СОВЕТСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

ЧЕТВЕРТОЕ ИЗДАНИЕ ПЕРЕСМОТРЕННОЕ И ДОПОЛНЕННОЕ

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НАРКОМЮСТА УССР

Д. Ал

АЛ. МАЛИЦКИЙ — СОВЕТСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

Проф. Ал. МАЛИЦКИЙ

СОВЕТСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

4-е ИЗДАНИЕ
ПЕРЕСМОТРЕННОЕ И ДОПОЛНЕННОЕ

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
НАРКОМЮСТА УССР
ХАРЬКОВ — 1928

Первая типография ГИУ
имени Г. И. Петровского
Харьков

Укрголовліт № 1353. 8/VI 1928. Зак. № 1594. Тираж 5.000.

ПРЕДИСЛОВИЕ К ЧЕТВЕРТОМУ ИЗДАНИЮ

В последнее время в наших общественных кругах, а в особенности среди учащейся молодежи, сильно возрос интерес к вопросам советского государственного права. Это побудило автора настоящей работы дать посильный ответ на вопросы, волнующие современную советскую общественность. С другой стороны, является безусловно необходимым держать нашего читателя в курсе по возможности всех главнейших законодательных актов, появляющихся в области советского государственного строительства, и выяснить как их смысл и значение, так и причины их появления и цели их издания. Наконец, наступило время при изучении норм советского государственного права выйти за пределы РСФСР и УССР и бросить свой взгляд на советское государственное и общественное строительство в советских республиках Средней Азии и Закавказья и на северных окраинах РСФСР. Все это, вместе взятое, являясь настоятельно необходимым, в то же время, однако, увеличивает об'ем нашей работы. Увеличивает ли это в то же время и ее ценность, просим ответить наших читателей.

Во всяком случае автор считал себя обязанным перед советской общественностью осветить в своей работе такие вопросы, как вопросы о централизации, децентрализации и самоуправлении, о реформе наших местных советских органов, о суверенитете и т. п. Равным образом он считал вполне своевременным ознакомить читателей с общественными организациями Средней Азии, каковыми являются союзы Кошчи и Жарлы, и далекой Якутии, где имеется союз хамначитов. Вместе с тем автор считал безусловно целесообразным ознакомить своих читателей и с организациею и компетенциею низового советского аппарата Закавказья: темсоветов Грузии и дайраисполкомов Азербайджана. Освещение законодательных актов доведено автором до самого последнего времени: предметом настоящей работы явилось не только союзное положение о горсоветах от 6 февраля 1928 г., но и положение РСФСР о краевых с'ездах советов, принятое 2 сессиею ВЦИК XIII созыва 6 апреля 1928 года.

Как и предыдущие издания этой работы, так и настоящее издание автор считает далеко не свободным от недостатков и каждое указание своих критиков ожидает с благодарностью, полагая, что каждое такое указание будет одним из камней в огромном здании науки советского государственного права.

Чтобы избежать увеличения размера книги, приложения к ней изданы особой книгой, содержащей собрание конституций союзных республик в новейших редакциях и некоторых актов конституционного характера.

Одновременно автор считает себя счастливым выразить свою сердечную признательность товарищам, помогавшим ему своим личным участием в составлении настоящего 4-го издания этой работы: ассистенту по кафедре государственного права на правовом факультете Харьковского Института Народного Хозяйства Г. В. Александренко, юрисконсульту Областного Совета профессиональных союзов Грузии А. В. Кусикову, юрисконсульту Орготдела ГрузЦИК'а А. М. Рижамадзе, приват-доценту Азербайджанского Государственного Университета Ф. В. Дьякову, а равно ученому секретарю Института Советского Строительства при Коммунистической Академии СССР тов. А. Я. Эстрину за предоставление автору широкой возможности пользоваться прекрасною библиотекою Института.

Ал. Малицкий

Харьков, 26 мая 1928 г.

„Сотни лет государства строились по буржуазному типу, и впервые была найдена форма государства небуржуазного". (Ленин. „Доклад о деятельности ЦК РКП", 27 марта 1922 г., т. XVIII, ч. 2, стр. 52).

СОВЕТСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

I. ПРИНЦИПЫ СОВЕТСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

1. Государство. Буржуазная наука определяет государство как „население, занимающее определенную территорию и подчиненное одной верховной власти" или как „суб'ект властвования". Это определение нельзя признать удовлетворительным, так как оно не выражает сущности государства, как явления исторического и классового.

Государство есть явление историческое. Оно продукт общества на известной ступени развития. Оно появилось тогда, когда общество разделилось на классы, вступившие между собой в борьбу за их роль в производстве. Эта классовая борьба за или против частной собственности на средства производства явилась в то же время и борьбою политическою, т.-е. борьбой за право и за возможность установить порядок, как систему властвования. Классовая борьба, как борьба политическая, и привела к созданию государства, как организованной силы господствующего класса собственников в целях эксплоатации класса подчиненного, т.-е. в целях присвоения классом господствующим продукта труда, создаваемого классом подчиненным. Государство, являясь продуктом и проявлением непримиримости классовых противоречий, вовсе не есть нечто, стоящее над классами и примиряющее классовые интересы; оно есть средство господства одного класса над другим, орудие классового угнетения.

„Государство появилось как учреждение, которое имело своею целью увековечить не только начинающееся разделение общества на классы, но и право имущего класса на эксплоатацию неимущих и господство первого над последними". (Энгельс „Происхождение семьи").—„Государство есть не что иное, как организованная совокупная власть имущих классов, землевладельцев и капиталистов, противопоставляемая эксплоатируемым классам — крестьянам

и рабочим". (Энгельс. „Жилищный вопрос").—„Так как государство возникло из потребности сдерживать классовые противоречия, но вместе с тем порождено в разгаре столкновения этих классов, то по общему правилу оно является государством наиболее сильного, экономически господствующего класса, который при посредстве его становится также господствующим политически и таким образом приобретает новые средства, чтобы держать в подчинении и эксплоатировать угнетенный класс". (Энгельс „Происхождение семьи"). — „Итак, признак государства — наличность особого класса, в руках которого сосредоточивается власть". (Ленин „Экономическое содержание народничества").

Поэтому в отличие от буржуазной доктрины мы понимаем под государством организацию господствующего класса, имеющую своей целью господство этого класса. Это определение вполне применимо ко всем типам государств, наблюдаемых в истории человечества, в том числе и к государству советскому, которое является организацией трудящихся, имеющей своей целью господство трудящихся над буржуазиею.

При этом необходимо иметь в виду, что государство, организованное буржуазиею, есть классовая организация господства имущих, а это господство имеет своею целью эксплоатацию имущими неимущих, существование собственников средств производства за счет прибавочной стоимости, создаваемой трудящимися. Ленин называет буржуазное государство орудием эксплоатации угнетенного класса. Таким образом, государство, организованное буржуазиею, осуществляет господство незначительного меньшинства над огромным большинством. Государство же, созданное пролетариатом, есть классовая организация господства неимущих, а это господство своею целью имеет вовсе не эксплоатацию классом господствующим — пролетариатом — класса подчиненного — буржуазии, так как задачею пролетарского государства является уничтожение эксплоатации человека человеком и так как буржуазия никакой ценности не создает. С другой стороны, власть в пролетарском государстве принадлежит трудящимся, то-есть огромному большинству населения страны, и, следовательно, в государстве, организованном пролетариатом, имеется господство огромного большинства — трудящихся — над незначительным меньшинством — буржуазиею. При этом господствующий класс — пролетариат — диктует свою волю классу подчиненному — буржуазии — в целях подавления сопротивления буржуазии строительству социализма, постепенному отмиранию государства и переходу к бесклассовому и безгосударственному обществу.

В этих целях — подавления буржуазии — пролетариат и осуществляет свою революционную диктатуру, которая в отношении к буржуазии есть „власть, завоеванная и поддерживаемая насилием пролетариата над буржуазией, власть, не связанная никакими законами" (Ленин. „Пролетарская Революция"), законами, как актами творчества буржуазных парламентов.

2. Конституция. а) Определение. Определение буржуазной науки: „конституция — это основной закон государства“ неточно, так как умалчивает о классовом характере государства. Конституция не есть писанный закон; в частности английская конституция состоит как из норм писанных, т. е. законов, так и из норм неписанных — конституционных обычаев.

Затем, конституция не есть единственный закон, т. к. конституционные нормы, устанавливающие организацию и порядок деятельности аппарата государственной власти, содержатся в различных законах, а не только в том законодательном — точнее говоря, учредительном — акте, который носит обычно название основного закона страны.

Конституция, как правовое учреждение, существует и действует не потому, что она — писанный закон, а потому, что она — определенный порядок общественных отношений, соответствующий интересам господствующего класса, который поэтому и оказывает ему свою защиту. Следовательно, конституция есть форма организации господствующего класса в государственную власть на основе существующих общественных отношений или, иначе, форма осуществления классом своего господства. Это определение конституции вполне применимо как к конституции буржуазной, так и к советской, которая является формой классовой государственной организации пролетариата в целях господства рабочих и крестьян.

„В чем выражается господство класса? Господство пролетариата выражается в том, что отнята помещичья и капиталистическая собственность. Дух, основное содержание всех прежних конституций до самой республиканской, демократической, сводился к одной собственности. Наша конституция потому имеет право и завоевала себе право на историческое существование, что не на бумаге только написано, что собственность отменяется. Победивший пролетариат отменил и разрушил до конца собственность, вот в чем господство класса... Когда практически решили вопрос о собственности, этим было обеспечено господство класса“. (Ленин „Отчет ЦК РКП(б) IX С'езду партии 1920 г.“, т. XVII, стр. 73).

Надо не забывать, что политическая власть, то есть власть одного класса над другим, не является самоцелью. Политическая власть есть лишь средство, с помощью которого господствующий класс закрепляет за собою экономическое господство. Поэтому каждый из борющихся классов стремится овладеть политическою властью, вырвать из рук враждебного ему класса аппарат государственной власти для того, чтобы сначала разрушить старые экономические отношения, а затем, пользуясь политическою властью, создать новый экономический строй и с помощью аппарата государственной власти развивать и защищать новые экономические отношения, соответствующие интересам господствующего класса. Поэтому каждый класс, овладев политическою властью, придает

громадное значение созданной им конституции, так как конституция есть организация господствующего класса в государственную власть в целях политического и экономического господства этого класса, то-есть в целях разрушения старых экономических отношений и создания и защиты новых.

б) Содержание конституции. Каждая конституция содержит три вида правовых норм: во-первых, нормы, определяющие формы государственной организации, как классового господства, во-вторых, нормы, регулирующие проявление классового господства, т.-е. форму деятельности аппарата государственной власти, и в третьих, правовое положенне отдельных граждан и их об'единений. Это есть общее содержание всех конституций, т.-е. всех форм организации государственного строя на всем протяжении истории человечества. Таково же содержание и советской конституции, как формы государственной организации угнетенных классов, установивших в своих классовых интересах и форму своего государственного строя — Советы, и форму деятельности своих органов советской государственной власти, и нормы, определяющие права и обязанности отдельных граждан и их об'единений по отношению к государству.

3. Конституционное право. а) Право и правовые нормы. Право есть порядок общественных отношений, устанавливаемый господствующим классом в своих классовых интересах и охраняемый организованною силою этого класса. Право как порядок или, иначе, правопорядок, выражается в определенных правилах поведения, защищаемых организованною силою господствующего класса — в правовых нормах. Совокупность правовых норм называется положительным правом, т.-е. правом, которое установлено господствующим классом, предписано этим классом. Положительное право бывает писанное, значащееся: а) в законах, издаваемых государственною законодательною властью, б) в постановлениях органов власти административной и в) в судебных решениях, и неписанное — обычаи, которыми господствующий класс руководится в своих общественных отношениях. Основным же источником положительного права, как писанного, так и обычного, является правосознание господствующего класса, стремящегося создать свое право, то-есть установить такой порядок общественных отношений, который бы соответствовал интересам данного класса и который данный господствующий класс охраняет и защищает своею организованною силою. Пролетариат, заняв положение класса господствующего, создает свое право, то-есть устанавливает свой порядок общественных отношений, соответствующий его классовым интересам и защищаемый его классовою организованною силою. Источником этого порядка, устанавливаемого пролетариатом, является социалистическое правосознание, соответствующее классовым интересам пролетариата.

б) Конституционные нормы. Организованная сила господствующего класса есть государство — машина для подавления подчиненного класса. Форма организации этой машины, организация данного государства и есть конституция данной страны, как порядок, установленный господствующим классом в целях самоорганизации для подавления подчиненного класса, или, иначе, как определенная система общественных отношений в области организации господствующего класса в государственную власть.

Будучи частью всего правопорядка, установленного господствующим классом в своих интересах, конституция каждой страны, каждого государства состоит из определенных правовых норм, называемых конституционными нормами. Эти нормы являются частью положительного права данной страны и бывают писанными и неписанными. Писанные конституционные нормы изложены: а) в конституционных актах — „конституциях" в тесном смысле слова и б) в обыкновенных законах, создаваемых в развитие и дополнение конституционных актов.

Конституционные нормы неписанные существуют в виде конституционных обычаев, которыми руководится господствующий класс в области организации своей силы. Неписанные конституционные нормы имеют свою силу и действие не меньшие, чем нормы писанные. На Западе они образуются из так называемых „парламентских прецедентов". Так, например, отставка министерства в случае несобрания большинства голосов в парламенте по представленному министерством (правительством) законопроекту или обязательное поручение короля составить министерство лидеру большинства в парламенте есть правовые конституционные нормы, ни в каких конституционных актах Англии не записанные и тем не менее действующие с достаточною четкостью; их основание лежит в предшествующей парламентской практике, в ряде парламентских прецедентов, создавших право обычное.

В условиях советской государственности также существуют конституционные нормы, которые, прежде чем быть зафиксированными в конституционных актах или в законах, рождаются и действуют, как нормы права неписанного, как нормы советского конституционного обычного права. Так, например, порядок прохождения законов, состоящий в том, что законодательный акт не рассматривается Центральным Исполнительным Комитетом Советской Республики без предварительного рассмотрения и принятия его Советом Народных Комиссаров, а этим последним не рассматривается и не принимается без предварительного рассмотрения и принятия его Малым Советом Народных Комиссаров или соответствующим ему органом, установился и действовал без специального на то закона, а как норма обычного права, пока не был закреплен в форме законодательного акта. Создатели советских конституционных актов включают в эти акты лишь

такие нормы, в жизненности которых они убеждены, и испытывают на деле, насколько та или иная норма, установленная, как норма неписанная, получит жизнеспособность и действительное выражение реальных интересов, и уже потом придают испытанной на опыте и оправдавшей себя норме права обычного форму нормы права писанного, то-есть закрепляют ее в законодательном акте, в писанном законе.

Общим же основанием для всех конституционных норм, как писанных, так и неписанных, служит всегда и везде правосознание господствующих классов, стремящихся создать такую организацию своего государства, которая соответствовала бы их классовому интересу и служила бы их целям — подавлению классов подчиненных. Эту организацию своего государства господствующий класс всегда и везде охраняет и защищает своею организованною силою. Это положение применимо и для государства, созданного пролетариатом.

С другой стороны и писанные нормы конституционного характера включаются в текст советской конституции далеко не обязательно и не во всех случаях, а лишь тогда, когда практика их применения докажет их целесообразность на основе опыта их действия.

Так, тов. Енукидзе, говоря на 2-м С'езде Советов Союза ССР о включении в Конституцию Союза ССР новых конституционных норм, указал, что есть целый ряд правовых положений в области советского конституционного права, которые, хотя и изданы в форме законодательных актов, однако, некоторое время будут действовать без включения их в текст конституции, пока не будут признаны действительно жизненными и целесообразными на основе опыта их применения. Он сказал в своей речи 31 января 1924 г.: „Мы не решились на этом С'езде предложить вашему рассмотрению положения, которые были приняты на последней сессии, и включить их в Конституцию. Мы подождем, мы испытаем их на деле, и то, что выявит свою жизнеспособность, что засвидетельствует полное соответствие интересам всех республик, то мы примем в качестве дополнения к нашей Конституции на следующем С'езде“ (Стенографический отчет 2-го С'езда Советов Союза ССР, стр. 133).

в) Конституционное право. Конституционное право есть система основных положений конституций, действующих в различных странах. Конституции современных государств имеют общие основные принципы, на которых основана форма политического господства командующего класса. В странах буржуазных государственное устройство в основном определяется, как организованное господство буржуазии, основанное на частной собственности. Общие черты конституций стран буржуазных составляют предмет буржуазного конституционного права, обнимающего собою и конституции так называемых „демократических республик“. В противоположность ему конституционное право советское

имеет своим предметом изучение системы основных положений государственного устройства стран, находящихся в условиях обобществления основных средств производства при диктатуре пролетариата.

Конституционное право буржуазное и советское имеют общие друг другу принципы, поскольку каждое из них изучает формы государственной организации господствующих классов. Однако, содержание этих принципов для буржуазного конституционного права и для советского — различно, так как буржуазный государственный строй имеет целью обеспечить господство буржуазии, в то время как строй советский имеет своею целью обеспечить господство трудящихся.

4. Форма государственного строя. На всем протяжении истории и во всем мире мы имеем две формы государственного строя — монархию и республику. Основным различием республики от монархии следует признать выборность высших органов центральной государственной власти на установленный в законе срок. Как бы ни были широки права и полномочия выборного главы государственной власти, обладает ли он правом отказывать в утверждении выработанных парламентом законопроектов (как это видим в праве президента Северо-Американских Соединенных Штатов) или даже правом роспуска парламента (как это установлено для президента по германской конституции 1919 года), мы имеем дело с республикою, где высшие органы власти состоят исключительно из лиц, избранных населением и при том на определенный срок, установленный конституцией страны.

По существу же форма правления в буржуазном государстве для нас принципиального значения играть не может, т. к. типичным для буржуазного государства является защита классовых интересов буржуазии, система парламентаризма с ее обособлением законодательства от управления и безответственностью депутатов перед своими избирателями, свободы для буржуазии и угнетение для трудящихся и т. д. Ленин: „...бывают монархии, не типичные для буржуазного государства, например, отличающиеся отсутствием военщины, и бывают республики, вполне в этом отношении типичные, например, с военщиной и бюрократией“. (Ленин „Пролетарская революция“, т. XV).

Советский государственный строй есть строй республиканский: высшие органы центральной государственной власти — С'езды Советов — Всероссийский, Всеукраинский, Союзный — и избираемые ими Центральные Исполнительные Комитеты — состоят исключительно из лиц, избранных трудящимся населением, как депутаты на определенный срок, как представители местных выборных Советов, которым в их совокупности принадлежит вся власть в центре и на местах. В силу принадлежности всей государственной власти в центре и на местах выборным Советам, советский государственный строй есть Республика Советов. Этот

строй отличается от республики демократической самим принципом организации государственной власти пролетариата в его классовых интересах — господством над буржуазиею и руководством трудящимися массами города и села в целях окончательного устранения экономического господства одного класса над другим, уничтожением поэтому политического господства и достижением, таким образом, бесклассового общества, в то время как государства буржуазные, в том числе и самые демократические республики, имеют такую организацию государственной власти, которая защищает экономическое, а через то и политическое, господство буржуазии.

5. **Республика демократическая.** Государственный строй средних веков принял форму феодальной монархии потому, что этой формой господствующий класс — землевладельцы — обеспечил за собой свое привилегированное положение как по отношению к земледельческому — крестьянскому — населению, так и по отношению к городской буржуазии — торговой и промышленной. С переходом экономического, а вместе с тем и политического господства к буржуазии, обладательнице капитала торгового, промышленного и финансового, постепенно устанавливается форма государства республиканская, основанная на принципе выборности властей. Но буржуазия, то - есть класс, состоящий из собственников, организует свою государственную власть чисто классовую и потому допускает в свой государственный аппарат — парламент и правительство — только тех, кто защищает интересы собственников. Поэтому буржуазная республика первоначально появилась, как республика цензовая, основанная на цензе имущественном или образовательном. Однако, под давлением все возрастающего влияния широких масс трудящихся, пролетариата, как класса, возникшего в условиях буржуазного строя частно-капиталистических производственных отношений, буржуазия вынуждена была допустить к участию в государственной власти и представителей трудящихся масс, уничтожив избирательный ценз. Так появилось всеобщее избирательное право, основа республики демократической, которую современная буржуазная идеология считает идеалом общественного и государственного строя. Буржуазия утверждает, что только при действии всеобщего и равного избирательного права личность и ее стремления получают возможность свободного и всестороннего развития, а классовые противоречия получают свое примирение, чему предпосылкой является демократия. Вместе с тем так называемые „правые социалистические партии“ усматривают в демократии с ее всеобщим избирательным правом возможность введения классовой борьбы в легальные формы парламентаризма и безболезненного перехода к бесклассовому обществу. Таким образом, буржуазия затушевывает классовый характер государства и государственной власти, а правые социалисты вносять формулу примирения классов и ослабления обостренности классовой борьбы. И те и другие защищают принцип демократии.

6. Демократия. Под словом „демократия“ понимают или: а) государственный строй, основанный на всеобщем и равном избирательном праве, на формальном самодержавии народа, или б) самые массы народные, поскольку они живут политическою жизнью, без разделения их на классы. Об'единяя оба эти понятия и понимая под демократией такой государственный строй, в котором базисом для государственной власти являются широкие народные массы, входящие в данное государственное об'единение, мы должны признать, что в демократии мы видим то же затушевывание классовой природы государства, каким вообще страдает буржуазная идеология, рассматривающая и право, и государство, как нечто, стоящее над классами и имеющее целью примирение классовых противоречий, а не господство одного класса над другим.

Демократия, как государственный строй, или режим, основанный на широких народных массах, с участием буржуазии, т.-е. демократия буржуазная или иначе называемая „истинная демократия“, „чистая демократия“, может быть тем более устойчивым строем, чем больше места в жизни страны занимает мелкая буржуазия города и деревни, чем большую политическую активность она проявляет, а это прямо пропорционально росту ее экономического развития. Мелкая буржуазия есть промежуточный слой общества, занимающий промежуточное положение между двумя борющимися полярными классами — капиталистами и пролетариатом. Мелкая буржуазия постепенно, но неуклонно, с ростом крупного капитала и его концентрацией и с развитием конкуренции в промышленности и в торговле вытесняется со своих хозяйственных позиций и имеет тенденцию обратиться в класс пролетариев. Поэтому историческое назначение мелкой буржуазии — а с ней и буржуазной демократии — сойти со сцены истории.

Однако, мелкая буржуазия крепко держится за сохранение настоящего своего положения, основанного на частной собственности, и поэтому защищает частно-капиталистический строй. Поэтому в борьбе капитала и труда мелкая буржуазия становится в ряды защитников капитала, а следовательно и классовая борьба при демократическом строе в демократической республике не прекращается, и классовые противоречия не могут найти себе примирения при действии всеобщего избирательного права.

Из этого следует, что демократическая республика, основанная на всеобщем избирательном праве, сохраняя частно-капиталистические отношения, предоставляет все преимущества экономические, а через это и политическое господство, исключительно классу капиталистов и создает лишь юридическое, т.-е. формальное, равноправие, но не социально-экономическое равенство.

Другими словами, демократия есть государственный строй и как каждый государственный строй основана на насилии, на

угнетении буржуазиею широких масс трудящегося населения, на эксплоатации меньшинством огромного большинства под покровом формального равноправия. „Демократия есть форма государства, одна из его разновидностей. И, следовательно, она представляет из себя, как и всякое государство, организованное, систематическое применение насилия к людям. Это — с одной стороны. Но, с другой стороны, она означает формальное признание равенства между гражданами, равного права всех на определение устройства государства и управления им“. „Демократия означает равенство. Понятно, какое великое значение имеет борьба пролетариата за равенство и лозунг равенства, если правильно понимать его в смысле уничтожения классов. Но демократия означает только формальное равенство“. (Ленин. „Государство и Революция“). Между тем интерес огромного большинства трудящегося населения состоит в установлении не формального лишь равенства, а равенства фактического, т.-е. не только „равенства всех членов общества по отношению к владению средствами производства, т.-е. равенства труда, равенства заработной платы“, но и в осуществлении правила: „каждый по способностям, каждому по потребностям“. (Ленин, там же).

Буржуазная демократия поэтому отнюдь не является идеальным государственным строем и конечною целью развития классового общества. Она имеет ценность для пролетариата постольку, поскольку, пользуясь этой формой государства, пролетариат получает возможность вести борьбу против капитала за свое окончательное освобождение. Но все же она не есть последний этап по пути к бесклассовому обществу и не „ворота в социализм“, а лишь один из этапов этого пути, заканчивающегося революционной диктатурой пролетариата, этим неизбежным историческим этапом по пути к отмиранию государства. „Демократия имеет громадное значение в борьбе рабочего класса против капиталистов за свое освобождение. Но демократия не есть предел, его же не прейдеши, а лишь один из этапов по дороге от феодализма к капитализму и от капитализма к коммунизму“. (Ленин, там же).

7. Правовые предпосылки демократии. Конституционное право демократических республик основано на так называемом „естественном праве личности“, т.-е. на философско - юридической теории экономически возраставшей городской буржуазии, вступившей в политическую борьбу с феодалами. Это была теория, имевшая свое историческое значение, как обоснование и оправдание стремлений промышленного и торгового капитала сломить политическое господство землевладельцев. Теория „естественного права личности“ выдвинула теорию „свободы личности“ и теорию общества и государства, как коллектива, основанного на свободном соглашении свободных индивидов, в совокупности своей составляющих народ, как носитель всей верховной власти в стране.

Учение о естественном праве личности и явилось зерном позднейшего учения о демократии, как о таком государственном строе, в котором в образовании органов государственной власти и в законодательстве принимает активное участие вся нация, как совокупность всех граждан. Это учение о правах личности было создано восходившею к власти буржуазиею и отразило в себе исключительно интересы капиталиста - одиночки. На этом учении основано провозглашение революциею прав человека и гражданина, как суб'екта права частной собственности.

Жан Жорес вполне правильно утверждает, что в одном провозглашении прав человека и гражданина (то - есть, скажем мы, буржуа, освободившегося от уз и гнета феодальной государственной системы) революция с изумительным пафосом резюмировала новые стремления возмужавшего сознания (т.-е. прогрессивного по сравнению с помещиками - феодалами класса буржуазии) и те положительные гарантии, которых требовали новые интересы. Здесь получили свое выражение интересы буржуазии промышленной, торговой и финансовой и нового земледельческого капитализма. „Вся школа Кенэ и физиократов, которых Маркс так метко назвал теоретиками земледельческого капитализма, не имела бы смысла, если бы в XVIII веке не наблюдалось прилива буржуазных капиталов к земле" — говорит Ж. Жорес. („История Великой Франц. Революции", т. I, стр. 24). Теория же физиократов была экономическим обоснованием для учения о правах личности в XVIII столетии.

Таким образом, и учение о естественных, т.-е. прирожденных, правах личности, и теория демократии, как бесклассового государственного строя, явились порождением буржуазии и выражением ее классовых интересов. Говоря о правах личности, буржуазия подразумевала права буржуа; утверждая, что эти права прирождены каждой личности, буржуазия этим выражала свой протест против привилегий феодалов; заявляя, что право управлять государством принадлежит нации, как совокупности личностей, буржуазия под нациею понимала и понимает буржуазию. Но эти сокровенные от других классов мысли и чаяния буржуазии облекались ею в пышные лозунги „равноправия" и „свободы" каждого человека, верховной власти народа, права каждого гражданина на участие в издании законов и тому подобные правовые институты современной буржуазной демократии.

Так появились три правовые предпосылки современной идеологии буржуазии, перешедшие впоследствии в обоснование демократии: а) суверенитет народа, б) всеобщее избирательное право и в) свободы — личности, союзов, собраний, печати и т. п.

8. Суверенитет народа, иначе говоря, народовластие или самодержавие народа. Эта идея возникла еще во второй половине средних веков, в эпоху борьбы императоров с папами и королей с феодалами, при чем каждая из этих четырех борю-

щихся сил основывала на праве народа свое право экономического и политического господства над народными массами. Мало того даже церковники-феодалы в своей борьбе за ограничение власти папы основывали на народном суверенитете свое право на эксплоатацию народа.

Современная буржуазная наука пришла к выводу, что народный суверенитет означает вовсе не то, что все права публичной власти принадлежат народу, а только то, что все власти исходят от народа, т.-е. что у народа есть единственное право — это право выбирать законодателей и не переизбирать тех, кто не хочет считаться с его волей. А так как в демократической республике волю народу, т.-е. избирателям, диктует господствующий класс капиталистов в интересах сохранения частно-капиталистических отношений, то в демократической республике у народа есть единственное право — выбирать законодателей согласно указаниям господствующего класса капиталистов.

Если же в состав буржуазных парламентов иногда попадают члены рабочих партий, то они бессильны осуществить волю своих избирателей — трудящихся как по своей малочисленности в парламенте, так и потому, что аппарат управления страною в условиях парламентаризма отделен от аппарата законодательного — от парламента — и находится во власти буржуазии и содействующих ей чиновников. Так „суверенный народ" в действительной жизни, в условиях частно-капиталистических отношений, оказывается лишенным даже тени своего суверенитета, и, следовательно, как „народный суверенитет", так и „воля народа" являются фикциею, выдумкою не только без всякого конкретного содержания, но и вредною, так как затушевывают истинную природу общественных отношений в государстве — борьбу классов с подчинением одного класса другому.

9. Всеобщее избирательное право. Теория всеобщего избирательного права так же, как и теория народовластия, имеет свое историческое значение, как идеология борьбы буржуазии против феодализма. Ее основа — понятие „свободной личности", обладающей всеми правами, — идеал свободной конкуренции и неограниченной эксплоатации — приводит к понятию равноправия личностей, правового, т.-е. формального, равенства всех граждан страны. Эти обе идеи — „свобода личности" и „равноправие граждан" — служили обоснованием для буржуазии и ее стремлений добиваться одинаковых прав с помещиками при феодализме, как общественной системе, бывшей тормазом для развития промышленности и торговли. Наибольшего развития идея естественного права личности и равноправия индивидов достигла к началу французской революции 1789 г.; выразителями ее, наиболее типичными, были Жан-Жак Руссо, как теоретик, и Робеспьер, как политический деятель революции.

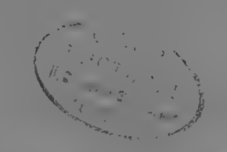
Теория всеобщего избирательного права, основанная на этих двух идеях, исходит из того предположения, что политическое

избирательное право принадлежит каждому гражданину, как члену общества, состоящего из вполне равноправных личностей. Закон, по определению Руссо, есть не что иное, как общая воля; поэтому все без исключения граждане должны быть опрошены и приняты в расчет в том акте, который выражает эту общую волю. Робеспьер изложил это право каждого гражданина на активное участие в делах законодательства и управления в Учредительном Собрании 22 октября 1789 года с большой ясностью, указав, что „каждый гражданин имеет право участвовать в установлении законов, которые налагают на него обязанности, и в управлении общественными делами, которые суть его дела, и что если это не так, то значит неверно утверждение, что все люди равны в правах, что всякий человек — гражданин“.

Эти мысли нашли свое выражение в Декларации прав человека и гражданина 1789 года: „Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах“ (ст. 1). — „Суверенитет принадлежит нации“ (ст. 3). — „Закон является выражением общей воли. Все граждане имеют право содействовать лично или через посредство своих представителей его установлению“ (ст. 6).

Но, провозгласив эти принципы в Декларации прав, буржуазия оказалась не в силах, да и не стремилась провести их в своих конституциях именно потому, что каждая конституция, как форма государственного строя, всегда носит в себе классовый признак и является средством классового господства. Принципы „естественного права личности“ и Декларации прав оказались невыгодными для самой же буржуазии на другой день перехода к ней государственной власти. Прежде всего само Национальное Собрание, провозгласившее в Декларации прав, что закон есть общая воля народа и что все граждане имеют равные права, ввело ценз для избирательного права и установило деление граждан на активных и пассивных, чем устранило от права участия в делах „суверенного народа“ целую категорию граждан. Так, буржуазия наделила избирательным правом лишь тех граждан, которые владеют известной собственностью или платят определенную сумму налогов. В обоснование цензового избирательного права буржуазия приводила то соображение, что собственники „не имеют достаточно сильного интереса в сохранении существующего порядка“ (Барнав) и „оказавшись когда-нибудь на скамьях законодателей, будут вызывать или допускать волнения, не опасаясь их последствий; они установят или допустят установление налогов, пагубных для промышленности и земледелия; страна, управляемая собственниками, живет в социальном строе, — страна, в которой управляют не имеющие собственности, находится в естественном состоянии (т. е. анархии“) (Буасси д'Англа).

Так, широкие массы трудящегося населения были лишены избирательного права на другой же день после достижения буржуазией государственной власти. Между тем до революции



та же буржуазия устами своего идеолога Руссо утверждала, „что ничто не может лишить гражданина права голоса во всех актах суверенитета“. Так прежняя идеология буржуазии дореволюционного времени оказалась ненужною для буржуазии после революции и, как фикция без реального содержания, была выброшена ею после революции за борт. Буржуазия же первой половины XIX века в лице Ройе-Коллара, Гизо, Бенжамен Констана и других уже открыто восстает против самой теории, рассматривающей избирательное право, как естественнное право индивида, и на место суверенитета народа ставит или суверенитет разума или суверенитет права и справедливости. Буржуа-капиталист дрожит за свою собственность и потому боится идеи народовластия, но это лишь в первый период своего политического господства.

На почве теории суверенитета права и справедливости выросла теория „правового государства“, в силу которой государственная власть оказывается связанною теми же старыми правами личности, но личности исключительно буржуазной, имеющей права на собственность и на то, что ее укрепляет, защищает и развивает. Поэтому избирательное право, т. е. участие во власти, рассматривается уже не как естественное право личности, но как общественная функция, а потому этим правом наделяется не каждый индивидуум, а лишь тот гражданин, который обладает „избирательной способностью“, т.-е. цензом, имущественным или образовательным, обладание которым делает гражданина сознательным защитником интересов частного капитала и буржуазного строя.

Однако, в дальнейшем ходе истории XIX века буржуазия оказалась вынужденною ввести всеобщее избирательнне право. Этого требовали широкие массы трудящегося населения, вступившие на путь революционной борьбы за участие свое в государственной власти. Но этого требовали и интересы самой буржуазии. Французская буржуазия и выдвинутое ею правительство Луи Бонапарта полагали введением всеобщего голосования „отнять знамя у гражданской войны“, т.-е. внести примирение в классовую борьбу. В Германии Бисмарк, об'единяя страну в одно государственное целое, усматривал в демократии, т.-е. в широких народных массах, орудие для подавления оппозиции так называемой „либеральной буржуазии“, т.-е. представителей городского капитала — торгового и промышленного — королю — императору, т.-е. прусскому землевладельческому — юнкерскому классу. В Австрии всеобщее избирательное право являлось средством борьбу национальностей заменить борьбою экономическою и притом именно в стенах парламента.

В конечном счете, проводя систему всеобщего избирательного права, буржуазия стремилась опереться на неорганизованное крестьянство, т.-е. на мелких собственников, и противопоставить их голоса голосу организованного городского пролетариата, проводя, таким образом, лозунг: „Разделяй и властвуй“.

Уступая перед исторической необходимостью ввести всеобщее избирательное право, буржуазия укрепила свою позицию экономического классового господства, как основу господства политического. Средством укрепления за буржуазиею ее классового господства является право частной собственности на средства производства и основанный на ней частно-капиталистический строй, при котором трудящиеся массы, получив лишь юридическое, т.-е. формальное, равноправие, находятся в экономической и идеологической зависимости у буржуазии. Поэтому формальное участие их в государственной власти, выражающееся лишь в праве голосовать за того или иного кандидата, ни в какой мере не влияет на государственную политику господствующих классов.

Борьба трудящихся за всеобщее избирательное право есть движение исторически прогрессивное, так как она, с одной стороны, выявляет классовый интерес трудящихся масс, делая из него, как „класса в себе“—„класс для себя“, и организует его в активную социальную величину. Однако, фактическое положение, которое отведено буржуазиею трудящимся массам даже при действии всеобщего избирательного права, когда при действии этого права и на его основе трудящихся выбрасывают с фабрик и заводов на улицу или гонят как пушечное мясо миллионами умирать за интересы капитала,— показывает, что всеобщее избирательное право, при котором трудящиеся пользуются одинаковыми формальными правами с буржуазией, ни в чем не улучшает положения трудящихся масс и не выводит их из положения экономической зависимости и политической подчиненности классу буржуазии.

10. Свободы. Третьею основою демократии являются так называемые свободы: личности, передвижения, собраний, союзов, печати и т. д. Свободы буржуазная наука называет *личными правами*, гарантирующими гражданину личную свободу, и делит их на три категории: 1) права внутренней свободы — свобода религиозная, научная, политическая, эстетическая; 2) свобода внешнего самоопределения — свобода передвижения, занятий, образования и, в особенности, неприкосновенность личности, жилища и собственности; 3) права общения с другими — свобода слова устного и печатного, включая свободу преподавания и тайну переписки, свобода собраний, союзов и специальных об'единений для всякого рода экономической и политической борьбы, как бойкот, стачка.

Однако, все эти „свободы“ или „личные права“ самым строгим образом регламентируются государством, т.-е. господствующим классом, т.-е. буржуазиею, которая с помощью своей администрации и своего суда вкладывает в эти понятия такое содержание, которое выгодно исключительно ей, а для широких трудящихся масс допускает пользование этими свободами лишь постольку, поскольку это не затрагивает классовых интересов буржуазии.

Поэтому так называемые „свободы“ или „личные права“ в демократических республиках, при экономическом и политическом господстве буржуазии, находятся в следующем положении:

А. Права внутренней свободы. Свобода совести, предполагающая за гражданином право быть атеистом, парализуется запрещением со стороны государства антирелигиозной пропаганды. Свобода религиозная, т.-е. право гражданина принадлежать к любой из существующих религий и даже быть основателем нового культа, парализуется фактом существования господствующей церкви, пользующейся покровительством государства в деле пропаганды своего культа и находящейся на содержании государственного казначейства, средства которого собираются со всего населения, в том числе и с граждан, не принадлежащих к господствующей церкви. Свобода научная, т.-е. право изучать явления природы или жизни общественной с любой точки зрения, парализуется тем, что государство разрешает в своих университетах и иных учебных заведениях изучение и преподавание лишь таких доктрин, которые укрепляют идеологию буржуазии с ее частным капитализмом, и лишь в том направлении, которое ставит своей целью защиту частной собственности. Свобода политическая, т.-е. право гражданина принадлежать к любой политической партии, парализуется гонением государства на партии, стремящиеся к изменению социального строя, как, например, партия коммунистическая, и даже на партии социалистические вообще, как это видим в современной фашистской Италии. Свобода эстетическая, т.-е. свобода искусства, встречает непреодолимое препятствие в цензуре, охраняющей нравственное чувство доброго буржуа.

Б. Права внешнего самоопределения. Свобода передвижения при отсутствии материальных средств по оплате расходов по переездам и при необеспеченности заработка в месте нового жительства является для пролетариата пустым звуком и доступна лишь для имущих классов населения. Свобода занятий при отсутствии права на труд не дает трудящимся возможности переменить род своего труда и изменить свою профессию. Свобода образования при влиянии буржуазии на всю идеологию широких масс населения при помощи науки, школы, прессы, литературы, и при пред'явлении буржуазиею спроса на образование определенного типа, пригодное для ее чиновников, учителей, юристов или техников, обращается в фикцию, лишенную определенного содержания. Неприкосновенность жилища не избавляет отдельных защитников рабочего класса от полицейских обысков. Неприкосновенность собственности имеет своим содержанием охрану интересов той части населения, которая этой собственностью обладает, и пролетариату не дает ничего.

В. Права общения с другими. Свобода слова, т.-е. свобода агитации устной или печатной (свобода печати), встречает препятствия в виде запрещения демократической республикой

пропагандировать идеи социального переворота, а со стороны буржуазии — в виде отказа не только в средствах на содержание или поддержание оппозиционных органов рабочей печати, но и в прямом отказе от продажи таких газет, журналов и брошюр в своих книжных магазинах и киосках. Свобода преподавания встречает те же препятствия, что и свобода научная, и свобода образования. Тайна переписки соблюдается лишь до тех пор, пока буржуазия не пожелает отменить ее в целях воспрепятствования возникновению организаций, стремящихся изменить существующий социальный строй или воспрепятствовать империалистическим тенденциям буржуазии. Свобода собраний заставляет буржуазию, т.-е. ее государственную власть, посылать на публичные собрания представителей полиции, явной — под предлогом охраны собрания от насилий, и тайной (шпиков) — для установления слежки за опасными для буржуазии ораторами. Свобода союзов не лишает государство права отказать в регистрации возникшего союза под предлогом его антисоциальности, или закрыть его деятельность при помощи классового буржуазного суда, об'явив, что союз уклонился от своих прямых целей. Свобода бойкота поддерживается буржуазией лишь против трудящихся, когда, например, фабриканты согласятся не принимать на свои фабрики рабочего, уволенного одним из них, и игнорируется, если бойкот об'является рабочими, например — об'явлением рабочими под бойкотом какого-либо предприятия: буржуазия всегда покровительствует штрейкбрехерам. Право стачек встречает себе противодействие в выдвинутом буржуазией праве „на свободу труда“, т.-е. в праве отдельных рабочих не примыкать к стачке и в праве предпринимателей прибегать к услугам штрейкбрехеров, а то и просто в присылке войск на место стачки, как бы мирно стачка ни протекала. Таким образом, и право на об'единения для всякого рода экономической и политической борьбы используется буржуазиею в своих классовых интересах и против классовых интересов трудящихся.

Это все вместе взятое означает, что в условиях буржуазного государства, даже в самых демократических республиках при парламентском режиме, личные свободы или права личности не могут быть осуществлены в полной мере. Препятствием к осуществлению полной свободы в буржуазном государстве является частная собственность на средства производства и основанная на этом эксплоатация одним классом другого. Личные свободы в буржуазном государстве обслуживают классовые интересы буржуазии и направлены против интересов трудящихся.

„Свобода печати и собраний в буржуазной демократии есть свобода заговора против трудящихся, свобода подкупа газет и скупки их капиталистами“. (Ленин „Письмо к английским рабочим“, т. XVII, стр. 210). „Рабочие отлично знают, что „свобода собраний“ является пустым звуком даже в самых демократических буржуазных республиках, так как в распоряжении богачей имеются луч-

шие общественные и частные здания, имеется и достаточное количество свободного времени, и они пользуются защитой буржуазного аппарата власти. У городских и сельских пролетариев, равно как и у мелких крестьян, т.-е. у подавляющего большинства населения, нет ни того, ни другого, ни третьего. Пока дело обстоит таким образом, „равенство“, т.-е. „чистая демократия“, является обманом. Чтобы завоевать настоящее равенство, чтобы дать трудящимся осуществить действительную демократию, необходимо сначала отнять у эксплоататоров все общественные и частные дворцы, дать сперва работающим досуг и необходимо, чтобы свободу их собраний защищали вооруженные рабочие, а не дворянские сынки или офицеры из капиталистических кругов с помощью запуганных солдат. Лишь после такой перемены можно будет говорить о свободе собраний и равенстве, не издеваясь над рабочими, трудовым народом и беднотой. Но осуществить эту перемену может только авангард трудового народа — пролетариат, который свергнет эксплоататоров, буржуазию“. (Ленин „Тезисы и доклад о буржуазной демократии“ 4 марта 1919 г., т. XVI, стр. 39).

11. Свободы и буржуазия. Все это вовсе не означает, чтобы пролетариат совершенно отрицал всякое значение того, что известно под названием свобод или прав личности. Он только указывает, что сама буржуазия, создавшая понятие о свободах или правах личности, не превратила их в правовой институт, распространяющий свою силу и действие на огромное большинство населения: в то время как сама же буржуазия провозгласила эти свободы неот'емлемыми и неотчуждаемыми правами каждой личности, каждого гражданина, на практике она создала такие условия, что этими правами в полной мере могут пользоваться далеко не всякий и каждый, а лишь привилегированное меньшинство.

Но и этого мало. Сама же буржуазия устами своих идеологов XIX века пришла к отрицанию прав личности. Ниспровергая всю систему идей XVIII столетия, выдвинутых в ту эпоху, когда буржуазия стремилась к овладению государственной властью, буржуазия и ее идеологи в XIX веке — по достижении ею власти — подвергли опровержению и всю теорию естественного права личности, в том числе и учение об изначально присущих каждой личности суб'ективных правах.

Не говоря уже о том, что идеолог буржуазии О г ю с т К о н т, утверждая, что общество должно быть перестроено и будет перестроено на научных основаниях, заявил, что в этом новом обществе не будет существовать никаких прав, а будут одни только обязанности, — юриспруденция XIX столетия усердно занималась отрицанием прав личности.

Историки и социологи, с одной стороны, юристы — с другой, вполне сошлись в результатах своей критики естественных прав личности. Их критика пришла к заключению, что публичные и

политические права вовсе не являются суб'ективными, т.-е. принадлежащими каждому суб'екту, правами подобно праву на доброе имя или правам имущественным. „Если признавать за личностью такие права, как свободу совести, свободу слова, свободу профессий, свободу передвижения и т. п., то отчего,— говорят противники естественно - правовой школы,—не провозглашать права свободно ходить гулять, права посещать театр, права обедать в любое время, одним словом, не конструировать все естественные проявления человеческой жизни в виде каких - то суб'ективных прав? Чем отличается свобода передвижения и свобода профессий от права ходить гулять и от права ездить на лошади и по железной дороге? (Б. А. Кистяковский „Социальные науки и право", 1916, М., стр. 499).

Историки и социологи увидели в провозглашении личных и общественных свобод явление чисто историческое, отражение определенных общественных запросов определенной исторической эпохи, об'ясняемое ограничением свобод личности со стороны государства. „Так как,— говорят они,— абсолютно - монархическое государство отрицало и ограничивало свободу личности и общества, простирая чрезмерно далеко свою опеку над ними, то правовое государство считало нужным провозгласить эти свободы в качестве суб'ективных публичных прав" (там же, стр. 500). Отсюда вывод: свободы личности — дело временное, не вечные категории, а чисто исторические требования. „Когда, однако, забудутся все ограничения свободы, созданные абсолютно - монархическим государством, когда опека государства над личностью и обществом отойдет вглубь истории и сделается лишь преданием, то все эти так называемые права перестанут быть правами и превратятся как бы в естественное проявление человеческой личности в роде права ходить гулять. В самом деле, требование таких свобод, как свобода передвижения и свобода профессий, об'ясняется существованием податных сословий и паспортной системы. Когда деление на сословия и особенно выделение особой категории податных и вообще низших сословий, а также паспортная система отойдут совершенно в область исторического предания, тогда право на свободу передвижения и свободу профессий не будет даже ощущаться и сознаваться теми, кто будет их осуществлять" (там же, стр. 500).

Итак, по признанию буржуазных историков и социологов, свободы личности по существу вовсе даже не права, а естественное проявление человеческой личности. Но если свободы личности это — естественное проявление человеческой личности, присущее каждому гражданину, то, казалось бы, необходимо создать такие условия, чтобы дать возможность проявлять свою человеческую личность каждому гражданину, а не делать из этих свобод привилегию незначительного меньшинства. Но в том то и дело, что будем ли мы рассматривать свободы личности как суб'ективные публичные права личности или же как естественное

проявление человеческой личности, присущее каждому индивиду, мы видим, что буржуазия в условиях частно-капиталистического общества не в состоянии ни обеспечить всем и каждому равного пользования этими свободами-правами, ни создать условий для беспрепятственного осуществления каждым индивидом естественного проявления своей человеческой личности.

Что касается юридических теорий, которые отрицают за свободами-правами характер суб'ективных прав человека и гражданина и считают личные свободы лишь результатом об'ективного права, т.-е. следствием общего государственного порядка, установленного в современных конституционных государствах, то родоначальником этих теорий принято считать немецкого юриста Гербера, создателя современной науки государственного права. В своем сочинении „О публичных правах“, появившемся в 1852 г., он утверждает: „Государственно-правовое положение подданного есть положение подвластного государству: оно совершенно определяется этим понятием“. Он прибавляет к этому: „При ближайшем анализе убеждаешься, что понятие гражданства есть чисто политическое, а не юридическое понятие“. Поэтому „общее об'яснение так называемых гражданских прав (политических свобод) может быть найдено только в чем-то отрицательном, именно в том, что государство при господстве над индивидуумом и подчинении его удерживается в пределах своих естественных границ и оставляет свободною от своего влияния и от круга своих функций ту часть проявлений человеческой личности, которая, согласно идее индо-европейской народной жизни, не может быть подчинена принудительному воздействию всеобщей воли. Следовательно, народные права — это исключительно отрицательные права, это права на признание свободной, т.-е. не подчиненной государству стороны личности“. Таким образом, эта теория лишает права личности, которые буржуазия считала „основными правами“, всякого значения самостоятельных суб'ективных прав граждан, присущих каждому индивиду по праву его рождения, и рассматривает их как результат добровольного самоограничения государственной власти.

Следом за Гербером другой немецкий государствовед Лабанд признавал в так называемых основных правах граждан лишь „нормы“, которые государственная власть дает сама себе, а Зейдель называет основные права граждан „мнимыми правами“, об'ясняемыми лишь исторически, т. к. они указывают на тот лишь факт, что нечто, прежде запрещенное, как, например, право собраний или печати, теперь разрешено.

Если такие государствоведы, как Лабанд и Зейдель, не могут быть причислены к юристам либерального направления, то Георг Еллинек никоим образом не может быть назван консерватором. Он является наиболее ярким идеологом правового государства и в государственном господстве видит осуществление господства правового. Его теория учит, что государство огра-

ничивает себя, признавая правовую личность индивида, и образует свою волю из воль индивидов, действующих в интересах государства. И тем не менее он приходит к заключению, что все назначение государства состоит во властвовании, что государственное властвование основано на повиновении подданных, что без повиновения подданных государство не может существовать. В силу этого индивид находится в положении подчиненности государству — пассивный статут — и, находясь в этом положении, лишен самоопределения и является не лицом публичного права, а лишь суб'ектом обязанности, и потому уже не является автономною личностью, т. к. идея автономной личности несовместима с идеею государства, все назначение которого состоит во властвовании над личностью.

Таким образом, в эпоху, когда буржуазия стремилась к захвату государственной власти и критиковала феодальный строй, указывая, что при господстве феодалов она лишена публичных свобод, когда она стремилась создать государство для проведения через него своих классовых интересов, когда вся ее энергия была направлена на то, чтобы сделать государство своим орудием в борьбе против феодализма, — буржуазия выставляла свободы личности как определенный лозунг борьбы за государственную власть и настаивала на том, что права личности — это основные права, с которыми человек рождается на свет.

Но когда буржуазия путем революционным захватила в свои руки государственную власть и стала господствующим классом, она увидела, что практическое проведение начал свободы личности, как и полное и последовательное осуществление декларации прав человека и гражданина, привело бы к коренному преобразованию всего современного политического и социального строя. Поэтому, достигнув политической власти, буржуазия стала рассматривать свободы личности уже не как нечто присущее каждому индивиду с момента его рождения, но как результат самоограничения государства в пользу индивида. Таким разрешением вопроса о правах личности буржуазия ничем не рисковала, т. к. речь шла о самоограничении государства, созданного буржуазиею, а буржуазное государство самоограничивать себя в ущерб классовым интересам буржуазии не станет.

Пролетариат рассматривает свободы личности, как естественные предпосылки нормального общества, нормальным же обществом он признает общество бесклассовое. Пока же существуют классы, осуществлению свобод препятствует то, что является основою деления человечества на классы, т. е. частная собственность.

„Когда забудут люди о том, что могут быть общественные здания в чьей-то собственности, тогда-то мы будем за полную „свободу“. Когда на свете останутся только работники и забудут люди о том, что можно быть членом общества не работником,— это будет еще не так скоро, в проволочке будут виноваты господа буржуа и господа буржуазные интеллигенты, — тогда мы будем

за свободу собраний для каждого, а сейчас свобода собраний есть свобода собраний капиталистов, контр-революционеров. Мы с ними боремся, мы даем им свой отпор и заявляем, что эту свободу мы отменяем". (Ленин „Об обмане народа лозунгами свободы и равенства").

Поэтому пролетариат, как господствующий класс, осуществляя свою диктатуру, лишает буржуазию пользования политическими свободами, но этим самым он распространяет это пользование на всех трудящихся, т.-е. на огромное, подавляющее большинство населения, и тем осуществляет принцип демократизма, не буржуазного с небольшой кучкой привилегированного меньшинства, а советского: с распространением пользования правами на громадное большинство, с обеспечением прав за большинством населения. Это и зафиксировано в конституциях всех советских республик в правовых нормах, что свободы личности, как свобода совести, выражения мнений, печати, собраний, союзов, доступа к знанию, не только признаются советским государством за трудящимися, но и обеспечиваются за ними. (Ср. ст. ст. 13—17 Конституции РСФСР 1918 г. с соответствующими статьями конституций иных советских республик).

12. Республика Советская. Государство есть организация господствующего класса, имеющая целью господство этого класса. Пролетариат, как социальный класс, завоевавший путем революции господствующее положение, создал свою организацию, имеющую целью классовое господство пролетариата, осуществляемое им в союзе с крестьянством. Этой организацией и является Республика Советская, сущность которой состоит в том, что вся власть государственная находится в руках трудящегося населения и как в центре, так и на местах принадлежит советам, т.-е. органам, выбранным трудящимися и состоящим из трудящихся же.

Через советы пролетариат осуществляет свою диктатуру, как авангард трудящихся масс, как передовой класс, ведущий за собою широкие массы трудящегося населения, привлекая их к делу непосредственного управления государством. Свою диктатуру пролетариат осуществляет в союзе с крестьянством, „с теми крестьянами, которых эксплоатировали помещики и капиталисты".

Ленин: „Всякое государство, в том числе и самая демократическая республика, есть не что иное, как машина для подавления одного класса другим. Пролетарское государство есть машина для подавления буржуазии пролетариатом". („Письмо к рабочим Европы и Америки", т. XVI, стр. 7).— „Советы — непосредственная организация самих трудящихся и эксплоатируемых масс, облегчающая им возможность самим устраивать государство и управлять им всячески, как только можно". („Пролет. Революция", т. XV, стр. 461) — „Советская власть есть не что иное, как организационная форма диктатуры пролетариата, диктатуры передового класса, поднимающего к новому демократизму, к самостоятельному участию в управлении государством

десятки и десятки миллионов трудящихся и эксплоатируемых, которые на своем опыте учатся видеть в дисциплинированном и сознательном авангарде пролетариата своего надежнейшего вождя". („Очередные задачи Советской власти", т. XV, стр. 215). „Высший принцип диктатуры — это сохранение союза пролетариата с крестьянством, дабы пролетариат мог удержать руководящую роль и государственную власть". („Тактика РКП", т. XVIII, ч. I, стр. 331). „Мы говорим: с теми крестьянами, которых эксплоатировали помещики и капиталисты, которые трудятся на свою семью на земле, отнятой у помещиков,— с такими крестьянами полное равенство, дружба и братский союз. А тем крестьянам, которые по старым привычкам, по темноте и корысти, тянутся назад к буржуазии, мы не даем равенства. Мы не обещаем, что конституция обеспечивает свободу и равенство вообще. Свобода, но для какого класса и для какого употребления? Равенство, но кого и с кем? Тех, кто трудится, кого эксплоатировала десятки и сотни лет буржуазия, и которые сейчас в борьбе против буржуазии. В конституции сказано: диктатура рабочих и беднейшего крестьянства для подавления буржуазии". („Заключ. слово на VIII С'езде Советов", т. XVI, стр. 429).

Это все вместе взятое означает, что Советская республика или иначе республика Советов есть форма осуществления диктатуры пролетариата, но в то же время республика Советов есть непосредственная организация самих трудящихся, через которую пролетариат осуществляет свою диктатуру в тесном союзе с крестьянством в целях подавления буржуазии и руководства трудящимися массами.

Эти положения определены в Конституции РСФСР 1918 г. в разделе первом, озаглавленном: „Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа", статья 1-я: „Россия об'является Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим советам". Далее, в разделе втором, содержащем в себе „Общие положения Конституции РСФСР", в статье 10-й сказано: „Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России. Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит всему рабочему населению страны, об'единенному в городских и сельских Советах".

Целью же Конституции РСФСР, именно как советской республики, ст. 9 указывает „установление диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной всероссийской Советской власти, в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплоатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти".

Конституция РСФСР 1925 года, исходящая, как это зафиксировано в ее статье первой, из основных положений Декларации

прав трудящегося и эксплоатируемого народа, и имеющая своею целью „гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплоатации человека человеком и осуществления коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти“, определяет в ст. 2: „Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик. Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит Советам Рабочих, Крестьянских, Казачьих и Красноармейских депутатов“.

В Конституции УССР эти положения проведены в статьях 1-й и 5-й, в разделе об основных положениях Конституции. Статья 1-я гласит: „Украинская Социалистическая Советская Республика есть организация диктатуры трудящихся и эксплоатируемых масс пролетариата и беднейшего крестьянства над их вековыми угнетателями и эксплоататорами — капиталистами и помещиками“. Статья 5-я говорит: „Власть трудящихся масс на территории Украинской Социалистической Советской Республики осуществляется Советами Рабочих, Крестьянских (Селянских) и Красноармейских Депутатов и другими органами власти по выбору Советов“.

Аналогичные указания мы находим в конституциях всех остальных советских республик: Белоруссии, Грузии, Армении, Азербайджана, Туркестана и Узбекистана.

Это означает: 1) что Советская Республика есть организация трудящихся, 2) что она есть классовая организация, как и всякое государство, 3) что она имеет целью господство трудящихся, революционную диктатуру пролетариата в союзе с крестьянством, 4) что эта классовая государственная власть трудящихся имеет своим носителем (социальным базисом) не народ, как в республиках демократических, так как понятие „народ“ или „демократия“ обнимает и трудящихся и буржуазию,— но исключительно трудящихся или трудящееся население, и 5) что органами этой власти трудящихся являются Советы, которым принадлежит вся полнота государственной власти в центре и на местах.

13. Советы, как государственный аппарат, являются формою совершенно новой государственности, которая должна заменить собою государственность не только царизма, но и буржуазной „демократической“ республики. Сущность Советов, как нового в истории человечества государственного аппарата, состоит в следующем:

1. „Советы суть новый государственный аппарат, дающий, во-первых, вооруженную силу рабочих и крестьян, при чем эта сила не оторвана от народа, как сила старой постоянной армии, а теснейшим образом с ним связана; в военном отношении эта сила несравненно более могучая, чем прежние; в революционном отношении она незаменима ничем другим“. (Ленин „Удержат

ли большевики государственную власть" — т. XIV, ч. 2, стр. 228). Это означает, что только при системе советской государственности является возможность создать действительно народную армию из рабочих и крестьян, которая будет защищать интересы широких масс трудящегося населения и не будет направлена против них в интересах буржуазии. Как защищающая интересы трудящихся масс, эта вооруженная сила, состоящая сама целиком из трудящихся, является более могучею силою, нежели армия из запуганных солдат, находящаяся в распоряжении западно-европейских парламентов и вынужденная под командой офицерства из буржуазных слоев проливать свою кровь за интересы капиталистов. Как состоящая в полном своем составе из трудящихся и призванная защищать интересы трудящихся, эта вооруженная сила Советов, несущая на своих знаменах и штыках освобождение труда, является вооруженным революционным народом и потому непобедимою и ничем незаменимою революционною силою.

Ленин: „Армия служила аппаратом для угнетения не только в монархии; она оставалась таковым и во всех буржуазных, даже самых демократических республиках. Только Советская власть, как единственная постоянная государственная организация угнетаемых капиталистами классов, в состоянии избавить армию от подчинения буржуазному командованию и действительно спаять пролетариат с армией; она может вооружить пролетариат и разоружить буржуазию, без нее победа социализма невозможна". („Тезисы и доклад о буржуазной демократии", т. XVI, стр. 45).

2. „Во-вторых, этот аппарат дает связь с массами, с большинством народа настолько тесную, неразрывную, легко проверимую и возобновляемую, что ничего подобного в прежнем государственном аппарате нет и в помине". — Это означает, что при системе Советов государственный аппарат в корне отличается от западно-европейского парламентаризма „демократических" республик, где отсутствует какая-либо связь депутатов со своими избирателями, где члены парламентов пользуются абсолютною безответственностью перед населением, где так называемое „ответственное" министерство проводит волю не большинства населения, но лишь господствующего класса — буржуазии. В противовес этому советская система знает правовые институты наказа депутатам, отчета депутатов и досрочного отзыва депутатов из Советов. Этим создается действительная возможность избирателям во всякое время находиться со своими представителями в самой тесной и неразрывной связи, во всякое время требовать от депутатов отчета и проверять их деятельность, как представителей избравшего их населения, давать им инструкции и указания, а при отклонении депутатов от этих наказов — отзывать их из органов государственной власти, из Советов. В этом постоянном воздействии избирателей на своих представителей, в этой постоянной зависимости органов государственной власти от избравшего их населения, в этой постоянной связи государственного аппарата с

населением и состоит сущность советской государственности, создавшей государственный аппарат, совершенно новый по сравнению с аппаратом „демократических республик“, где действует система парламентаризма, при которой государственный аппарат совершенно оторван от масс, хотя он формально и основан на избрании его массами.

„Советская власть первая в мире (строго говоря — вторая, ибо то же самое начала делать Парижская Коммуна) привлекает массы, именно эксплоатируемые массы к управлению. Участие в буржуазном парламенте (который никогда не решает серьезнейших вопросов в буржуазной демократии: их решает биржа, банки) загорожено от трудящихся масс тысячами загородок, и рабочие великолепно знают и чувствуют, видят и осязают, что буржуазный парламент — чужое учреждение, орудие угнетения пролетариев буржуазией, учреждение враждебного класса, эксплоататорского меньшинства“. (Ленин „Пролет. Революция“).

3. „В-третьих, в силу выборности и сменяемости его состава по воле народа, без бюрократических формальностей, является гораздо более демократическим, чем прежние аппараты“.— Действительно, бюрократизму и формализму не может быть места в советской государственной системе, т. к. каждый советский работник естественно привыкает смотреть на себя, как на выполнителя интересов широких масс трудящегося населения, а не как на чиновника, поставленного начальством для командования над народными массами. Лозунгом деятельности каждого должностного лица в условиях советской государственности должны служить известные слова В. И. Ленина: „Не сметь командовать!“. Советский работник, как бы высоко ни было его служебное положение, не чиновник, не бюрократическое начальство, поставленное над народом, но слуга народа, выполнитель воли трудящегося населения. Между тем на Западе каждый чиновник видит в себе лицо, призванное командовать над рабочими и крестьянами, т. к. он является лицом, назначенным господствующею буржуазиею для охраны ее классовых преимуществ. Отсюда ясно, насколько советский государственный строй несравненно более демократичен, нежели государственный строй „демократических“ республик. В основе этой большей демократичности советского государственного аппарата лежит именно принцип выборности всего этого аппарата и его сменяемости по праву отзыва делегатов их избирателями. Выборность и сменяемость состава советского государственного аппарата есть одно из осуществлений действительного демократизма, действительной связи государственного аппарата с массами.

„Вопрос о перевыборах — это вопрос действительного осуществления демократического начала... Демократическое правительство существует и признано везде, где есть парламентский строй, но это право представительства ограничено тем, что народ

имеет право раз в два года голосовать, но часто оказывается, что его голосами прошли те, кто помогает его же подавлять, а демократического права сместить, принять действительные меры пресечения — не имеет... В Совете каждый крестьянин, посылая, может и отозвать, и в этом истинный народный смысл Советов". (Ленин, из речи во ВЦИК 21. XI. 1917 г. О праве отзыва, т. XV).

Выборность и сменяемость личного состава государственного аппарата, т.-е. должностных лиц, есть одно из могущественнейших средств борьбы с бюрократизмом, т.-е. с оторванностью чиновников от масс.

„Мы не обходимся без чиновников при капитализме, при господстве буржуазии. Пролетариат угнетен, трудящиеся массы порабощены капитализмом. При капитализме демократизм сужен, сжат, урезан, изуродован всей обстановкой наемного рабства, нужды и нищеты масс. Поэтому, и только поэтому, в наших политических и профессиональных организациях должностные лица развращаются (или имеют тенденцию быть развращаемыми, говоря точнее) обстановкой капитализма и проявляют тенденцию к превращению в бюрократов, т.-е. в оторванных от масс, в стоящих над массами привилегированных лиц. В этом суть бюрократизма, и пока не экспроприированы капиталисты, пока не свергнута буржуазия, до тех пор неизбежна известная „бюрократизация" даже пролетарских должностных лиц.

У Каутского выходит так: раз останутся выборные должностные лица, значит останутся и чиновники при социализме, останется бюрократия! Именно это-то и не верно. Именно на примере Коммуны Маркс показал, что при социализме должностные лица перестают быть „бюрократами", быть „чиновниками", по мере введения, кроме выборности, еще сменяемости в любое время, да еще сведения платы к среднему рабочему уровню, да еще замены парламентарных учреждений „работающими", т.-е. издающими законы и проводящими их в жизнь". (Ленин. „Государство и Революция").

4. „В-четвертых, он дает крепкую связь с самыми различными профессиями, облегчая тем различнейшие реформы самого глубокого характера без бюрократии".— Советы состоят из трудящихся самых различных профессий, самых разнообразных специальностей. Между тем западно-европейские парламенты состоят лишь из политических специалистов, говорунов, незнакомых с практическими сторонами и проявлениями реальной повседневной жизни во всем их многообразии. Поэтому члены этих парламентов не знакомы с техникою государственного управления и с тонкостями народного хозяйства и потому вынуждены находиться в постоянной зависимости от подчиненных им чиновников различных министерств и департаментов. Проведение каких-либо реформ глубокого характера в условиях даже „демократических республик" невозможно как в силу того, что депутаты по своему социальному составу — приверженцы буржуазии или непосред-

ственно принадлежат к ней — не способны к внесению проектов и проведению мероприятий широкого общественного значения и глубокого характера в интересах широких масс трудящегося населения,— так и потому, что в этой области они беспомощны чисто практически и вынуждены обращаться за содействием к подчиненным им чиновникам либо к специалистам. В условиях же советской государственности депутаты, члены Советов — люди практической жизни, которые в одно и то же время и управляют государственными делами и участвуют в государственном хозяйстве. А так как они при этом и трудящиеся, то естественно, что проведение самых широких, самых глубоких реформ в интересах широких масс трудящегося населения возможно лишь через Советы, как аппарат государственной власти трудящихся.

„Советская власть есть новый тип государства, без бюрократии, без полиции, без постоянной армии, с заменой буржуазного бюрократизма новой демократией — демократией, которая выдвигает в авангард трудящиеся массы, делая из них и законодателей, и исполнителей, и военную охрану, создавая аппарат, который может перевоспитать самые массы“ (Ленин „Доклад об изменении партийной программы“ на VII С'езде 1918 г., т. XV, стр. 153).

5. „В-пятых, он дает форму организации авангарда, т. е. самой сознательной, самой энергичной, передовой части угнетенных классов, рабочих и крестьян, являясь таким образом аппаратом, посредством которого авангард угнетенных классов может поднимать, воспитать, обучать и вести за собой всю гигантскую массу этих классов, до сих пор стоявшую совершенно вне политической жизни, вне истории“.— Советы состоят из передовой части рабочих и крестьян, из авангарда угнетенных до революции классов. Через Советы передовые и сознательные рабочие и крестьяне — и только через Советы — могут поднять, организовать, обучить и повести за собою всю остальную гигантскую массу трудящихся и крестьян, которая до сего времени, до Октябрьской революции, жила жизнью обывателя, чуждая интересам широкой общественности, лишённая элементарных понятий о культурных условиях существования и вообще стоявшая вне общественной жизни, вне политики, вне истории. Только через Советы и с помощью Советов передовой авангард угнетенных экономически, политически и морально классов в состоянии поднять всю эту гигантскую по своей численности и богатству скрытых сил массу и повести ее за собою, приобщив к политической жизни и создав условия для жизни культурной. В этих словах, высказанных В. И. Лениным в 1917 году, накануне Октябрьской революции, заложен принцип нашей государственности и общественности, высказанный им еще в 1894 году: „Пролетариат, ведущий за собою крестьянство“. („Кто такие друзья народа“ — т. I, стр. 65). Конечно, ничего похожего на это в „демократических республиках“ мы не видим и не увидим, т. к. там господствует буржуазия, для которой

культурное и политическое развитие широких трудящихся масс, а особенно угнетенных классов колониальных стран, явно противоречит ее классовым интересам, но и там роль гегемона, ведущего за собою крестьянские массы, будет принадлежать сознательной части угнетенных классов, которая для этого не может не создать своей классовой организации, аналогичной нашим Советам.

„Советская организация государства приноровлена к тому, чтобы пролетариат, как класс наиболее сплоченный под влиянием капитализма и наиболее сознательный, занял руководящую роль в государстве. Опыт всех движений угнетенных классов, опыт социалистического мирового движения нас учит, что только пролетариату дано соединить воедино рассеянные и отсталые слои трудящегося и эксплоатируемого населения и повести его за собой". (Ленин. „Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата", т. XVI, стр. 45).

6. „В-шестых, он дает возможность соединять выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии, т.-е. соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию, и исполнение законов. По сравнению с буржуазным парламентаризмом это такой шаг вперед в развитии демократии, который имеет всемирно-историческое значение". Западно-европейская мысль бьется над разрешением задачи соединить выгоды представительного способа управления государством с возможностью создания условий, обеспечивающих постоянную связь избирателей со своими представителями.

Представительная система управления, т.-е. парламент, как палата народных представителей, необходима для управления страною с большою территориею, где не представляется никакой возможности собрать всех избирателей страны в одно место, будь то даже громадных размеров открытая площадь; поэтому система парламентаризма, т.-е. народного представительства, имеет свои выгоды в том, что народ посылает своих представителей в парламент, а через парламент — в состав правительства, и не должен пытаться разрешить неразрешимую задачу — собираться для разрешения государственных дел в одно место. Но, с другой стороны, при создавшейся на Западе системе парламентаризма народные представители отрываются от народных масс, и избиратели не имеют никакой связи со своими депутатами и никакого контроля за действиями ни членов парламента, ни государственного аппарата. В этом отношении — в смысле воздействия населения на деятельность государственного аппарата — имеет большое преимущество непосредственная и прямая демократия, при которой народ непосредственно законодательствует и непосредственно управляет, а равно постоянно контролирует своих чиновников. Так осуществлял свою власть в древности народ Рима на форуме, население Греции на площади Афин или Спарты, народные массы на вечевых собраниях Великого Новгорода или Пскова.

Такой способ законодательства и управления существует и в настоящее время в небольших кантонах Швейцарии. Но, конечно, собрать всенародное вече во Франции, Германии или Англии нет никакой возможности, а между тем мысль о создании действительного контроля народа над своим правительством существует, и причина этого лежит в том, что депутат, член парламента, является фактически и юридически безотчетным и безответственным на весь срок своего избрания, т.-е. в течение нескольких лет — до перевыборов парламента.

Только советский государственный строй установил принцип легкой выборности, подотчетности и досрочной сменяемости депутатов Советов и смог сочетать и представительную систему и тесную связь депутатов со своими избирателями. Советы — это наши рабочие парламенты, т.-е. представительные органы, а члены Советов находятся под постоянным и неусыпным контролем и воздействием своих избирателей. Так, только советский государственный аппарат смог разрешить задачу, невозможную для разрешения в условиях „демократических“ республик, и соединил выгоды парламентаризма и непосредственной, прямой демократии, отбросив в то же время все невыгодные стороны их деятельности. (Подробности смотри: В. И. Ленин — „Удержат ли большевики государственную власть“, т. XIV, ч. 2).

„Старая, т.-е. буржуазная, демократия и парламентаризм были так организованы, что именно трудящиеся классы были более всего далеки от правительственного аппарата. Советская же власть, т.-е. диктатура пролетариата, так организована, что она приближает рабочие массы к правительственному аппарату. Той же цели служит об'единение законодательной и исполнительной властей в советской организации государства и замена территориальных выборных округов производственными единицами — заводами, фабриками“. (Ленин. „Тезисы и доклад о буржуазной демократии“, т. XVI, стр. 44).

14. Правовые предпосылки Советской Республики. Если конституционное право демократических республик основано на так называемом „естественном праве личности“, принципы которого формулированы в положениях „Декларации прав человека и гражданина“ 1789 г., то конституционное право Советских Республик имеет своим основанием теорию социализма, принципы которого нашли свое выражение в „Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа“, принятой III Всероссийским С'ездом Советов в январе 1918 года и составляющей вместе с Конституцией РСФСР, согласно постановления V Всероссийского С'езда Советов в июле 1918 года, единый основной закон РСФСР, в котором „Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа“ составляет раздел первый от статьи 1 по 8-ю включительно. Эти же положения, хотя и в несколько измененной редакции, но являясь по своему существу теми же, что и в Конституции (основном законе) РСФСР, вошли и в

Конституцию УССР, в ее раздел первый: „Основные положения“ — ст. ст. 1 — 5 включительно.

Теория революционного социализма (марксизм) основана не на отвлеченных суждениях метафизического характера и не на утопических вожделениях, но на совершенно трезвом и об'ективном изучении общественных явлений с точки зрения исторической их последовательности и экономического обоснования, и потому вполне справедливо носит также название „научного социализма“. Научный социализм, изучая государство в его историческом происхождении и развитии на экономических основах его возникновения и бытия, пришел к установлению трех положений: 1) что государство есть продукт непримиримых классовых противоречий и явилось на арене истории как результат борьбы классовых интересов в целях подавления одного класса другим, 2) что для этого подавления или угнетения одного класса другим государство имеет весь аппарат своей государственной власти, и 3) что́, следовательно, государство есть орудие эксплоатации угнетенного класса.

В отношении же классов и классовой борьбы революционный (научный) социализм пришел к следующим положениям, формулированным в „Коммунистическом Манифесте“: 1) существование классов связано с определенными историческими этапами борьбы в сфере производства, 2) борьба классов неминуемо ведет к диктатуре пролетариата и 3) эта диктатура сама является только переходом к отмене всех классов и к обществу без классов. Основою деления общества на классы — командующий и подчиненный — является отношение их к средствам производства: класс командующий — буржуазия — является обладателем средств производства, класс подчиненный — пролетариат — не обладает средствами производства. Это значит, что основою деления общества на классы, т.-е. на отдельные группы лиц, об'единенных между собою их ролью в процессе производства, является частная собственность на средства производства. Класс подчиненный — пролетариат — имеет свой классовый интерес, во имя которого и ведет свою классовую борьбу; его классовый интерес состоит в уничтожении частной собственности на средства производства, как основном условии уничтожения деления общества на классы: пролетариат ставит своею задачею — создание бесклассового общества трудящихся всего мира.

Исходя из этих данных научного социализма, мы и должны признать, что советский государственный строй имеет следующие правовые предпосылки: а) диктатуру пролетариата, б) отмену частной собственности на средства производства, в) федерацию трудящихся классов всех наций.

15. Диктатура пролетариата, т.-е. господствующее экономически и политически положение пролетариата, есть не только лишь „форма правления“, но особый вид государства. Это есть государство совершенно иного типа, нежели демократическая

буржуазная республика: буржуазное государство, хотя бы в виде демократической республики, есть „машина для угнетения пролетариата буржуазией“ (см. Ленин, т. XV, стр. 425), тогда как „диктатура пролетариата, пролетарское государство — машина для подавления буржуазии пролетариатом“. Это подавление класса буржуазии классом пролетариата необходимо потому, что „буржуазия окажет всегда бешеное сопротивление экспроприации“, т.-е. уничтожению частной собственности на средства производства.

„Советская власть“ есть второй всемирно-исторический шаг или этап развития диктатуры пролетариата. Первым шагом была Парижская Коммуна. Гениальный анализ содержания и значения этой Коммуны, данный Марксом в его „Гражданской войне во Франции“, показал, что Коммуна создала новый тип государства, пролетарское государство. Всякое государство, в том числе и самая демократическая республика, есть не что иное, как машина для подавления одного класса другим. Пролетарское государство есть машина для подавления буржуазии пролетариатом, а такое подавление необходимо в силу того бешеного, отчаянного, ни перед чем не останавливающегося сопротивления, которое оказывают помещики и капиталисты, вся буржуазия и все ее приспешники, все эксплоататоры, когда начинается их свержение, когда начинается экспроприация экспроприаторов“. (Ленин „Письмо к рабочим Европы и Америки“, т. XVI, стр. 7).

„Не „формой правления“, а государством иного типа является диктатура пролетариата, пролетарское государство, — машина для подавления буржуазии пролетариатом. Подавление необходимо потому, что буржуазия окажет всегда бешеное сопротивление экспроприации... Где есть подавление, там не может быть свободы, равенства и проч. Поэтому Энгельс и говорил: „Пока пролетариат еще нуждается в государстве, он нуждается в нем не в интересах свободы, а в интересах подавления своих противников, а когда становится возможным говорить о свободе, тогда государство, как таковое, перестает существовать“. (Из статьи Ленина. „Пролетарская Революция“, т. XV, стр. 425).

Буржуазия утверждает, что она никогда своей диктатуры не осуществляла и всегда была противницею всякой диктатуры вообще. В этом ее утверждении ее поддерживают „социалисты“ II Интернационала, противники диктатуры пролетариата и сторонники „демократии“. Однако, история учит нас как раз обратному. Ленин в тезисах „О буржуазной демократии и диктатуре пролетариата“, представленных им 4 марта 1919 года I Конгрессу Коминтерна, справедливо указывает:

„История нас учит, что еще никогда угнетенный класс не получал и не мог получить власти без предшествовавшего периода диктатуры, то-есть без завоевания политической власти

и насильственного прекращения самого отчаянного, дикого, не отступающего ни перед каким преступлением, сопротивления, которое эксплоататоры всегда оказывают. Сама буржуазия, власть которой теперь защищается социалистами, высказывающимися за „демократию вообще“, получила свою власть в цивилизованных странах благодаря целому ряду восстаний, гражданских войн, насильственному свержению королевской власти, феодальных рабовладельцев и подавлению попыток реставрации“. (Т. XVI).

Это означает, что диктатура буржуазии в эпоху французской революции 1789 г. была исторически необходимою, так как она осуществляла политическую власть прогрессивного в то время класса, активно боровшегося с остатками изжившего себя феодализма. Бухарин, указывая, что нет никаких оснований утверждать, будто якобинская диктатура была исторически излишнею, подчеркивает: „Наоборот, об'ективная задача состояла в том, чтобы с наибольшей последовательностью снять с французского общества скорлупу феодальных отношений. Эту сторону дела не могла выполнить жирондистская буржуазия. Эту сторону дела блестяще выполнила террористическая диктатура мелкой буржуазии с ее, как выражался Маркс, „плебейскими методами“ расправы с феодальным режимом. Поэтому она, эта диктатура, сыграла величайшую прогрессивную роль в истории европейского общества“. (Печатный доклад т. Н. И. Бухарина VII расширенному пленуму ИККИ. Отчет VII Пленума ИККИ, стр. 81).

Диктатура пролетариата, осуществляемая в современных условиях загнивания капитализма и борьбы с остатками феодализма в Восточной Европе и в Азии, направленная к раскрепощению человечества и установлению бесклассового общества, проводимая классом, по сравнению с изживающей себя буржуазией, прогрессивным, так же точно есть явление исторически необходимое и прогрессивное, учитывая при этом и то немаловажное обстоятельство, что истинный демократизм, или высшая демократия, в условиях классового общества возможен только при диктатуре пролетариата, т.-е. при подавлении пролетариатом буржуазии и руководстве пролетариатом, как классом-гегемоном широких трудящихся масс.

Государственною формою диктатуры пролетариата, как политического господства пролетариата, является Советская Республика, т.-е. Республика Советов Рабочих, Крестьянских (Селянских) и Красноармейских Депутатов, при которой вся государственная власть в центре и на местах принадлежит этим Советам, как организациям трудящихся, которые в этих советах организуются в государственную власть. Эти принципы и проведены в цитированных выше (см. § 14) статьях 1-й и 10-й Конституции РСФСР и в ст. 1-й Конституции УССР и в конституциях других Советских Республик.

Через Советы, эту совершенно новую в истории человечества государственную организацию, пролетариат осуществляет

свою диктатуру, необходимым признаком которой является подавление подчиненного класса. В пролетарском государстве этим подчиненным классом является буржуазия, а потому классовое подавление пролетариата направлено по отношению к буржуазии, в то время как по отношению к трудящимся массам диктатура пролетариата выражается в руководстве.

„Необходимым признаком, обязательным условием диктатуры является насильственное подавление эксплоататоров, как класса, и, следовательно, нарушение „чистой демократии“, т. е. равенства и свободы по отношению к этому классу“. (Ленин. „Пролет. Революция“, т. XV, стр. 469). Это означает, что диктатура пролетариата нисколько не исключает демократизма для трудящихся; наоборот, только при диктатуре пролетариата возможна высшая демократия, демократия трудящихся, демократия без буржуазии, демократия советская.

В связи с этим необходимо отметить, что как буржуазный политический строй вполне соответствует буржуазному экономическому строю, так и политический строй, устанавливаемый трудящимися, находится в полном соответствии с экономическим строем, создаваемым и защищаемым трудящимися. Поэтому основной принцип самой организации советского государственного строя резко отличается от принципа государственной организации буржуазной демократии. Буржуазный демократический строй основан на принципе защиты частной собственности и потому на принципе индивидуализма, на правах, прирожденных личности, участвовать в создании государственной власти и, как последствие этого, на противоположении прав личности правам государства. Советский государственный строй имеет своим основанием принцип производственный: советская государственная власть, выражающая и осуществляющая диктатуру трудящихся, создается производственными предприятиями, а на селе избирательными собраниями, как об'единениями производителей. Эти городские и сельские об'единения производителей и являются основными ячейками советской государственности, на которых построено все здание советской государственной власти. „Трудовые связи общества становятся связями, непосредственно и явно определяющими остальные связи общества“ (Л. Крицман. „Героический период великой русской революции“ — Вестник Коммунистической Академии № 9, стр. 69).

Пролетарское государство осуществляет диктатуру пролетариата в форме Республики Советов. В отношении буржуазии диктатура пролетариата состоит в подавлении эксплоататоров в целях установления нового строя социальных отношений, направленного на уничтожение частной собственности на средства производства и обобществление их, как основное условие для уничтожения разделения общества на классы и самой диктатуры пролетариата как класса и для отмирания государства, как классовой организации. В отношении же социального базиса проле-

тарского государства, т. е. трудящихся масс города и села, диктатура пролетариата имеет своею сущностью руководство этими массами, политическое и экономическое, в целях освобождения их от гнета капитала как отечественного, так и международного, и установления социалистического хозяйства с одновременным втягиванием этих масс в государственную жизнь.

16. **Отмена частной собственности** на средства производства основана на принципе научного социализма, что пролетарии для достижения бесклассового общества должны выполнить свою историческую задачу и прежде всего „разрушить все упрочившиеся способы частного обогащения“ (Коммун. Манифест). Поэтому в задачи пролетариата входит по достижении им политической власти уничтожить частную собственность на средства производства, как основу деления общества на классы, дающую возможность одному классу существовать на счет прибавочной стоимости, создаваемой руками другого класса. Вспомним слова Ф. Энгельса: „Пролетариат берет государственную власть и превращает средства производства прежде всего в государственную собственность. Но тем самым он уничтожает самого себя, как пролетариат, тем самым он уничтожает все классовые различия и классовые противоположности, а вместе с тем и государство... Вмешательство государственной власти в общественные отношения становится тогда в одной области за другою излишним и само собой засыпает. Место правительства над лицами заступает распоряжение вещами и руководство процессами производства. Государство не „отменяется“, оно отмирает“. (Анти - Дюринг).

С другой стороны, свобода совершенно несовместима с частною собственностью, так как такая свобода, которая существует в буржуазных конституциях, защищающих частную собственность, не есть полная свобода, свобода для широких масс, а лишь свобода для небольшой части населения, для собственников. „Ваша свобода, господа англичане, французы, американцы, есть обман, если она противоречит освобождению труда от гнета капитала. Вы мелочь забыли, господа цивилизованные. Забыли, что ваша свобода написана в конституции, которая узаконяет частную собственность. Вот в чем суть дела. Рядом со свободой— собственность, так и написано в вашей конституции“. (Ленин. „Об обмане народа лозунгами свободы и равенства“, т. XVI, стр. 205). „Настоящую свободу и равенство даст тот строй, который устанавливают коммунисты, при котором нельзя будет обогащаться за чужой счет...“ (Ленин. „Тезисы и доклад о буржуазной демократии“, т. XVI, стр. 39). Это означает, что настоящая свобода и равенство могут быть установлены лишь при таком экономическом и политическом строе, при котором не будет существовать собственности на средства производства.

Поэтому советское государство, основанное пролетариатом, в первую очередь ставит своею задачею обратить в собствен-

ность государственную — крупнейшие средства производства — командные высоты: землю, крупную промышленность, транспорт, внешнюю торговлю, чтобы на этом экономическом базисе пролетариат, как господствующий класс, пришел к бесклассовому обществу.

Потому-то Советская Республика и называется социалистическою, что она ставит своею задачею не укрепление пользования ее гражданами неограниченным правом распоряжения и пользования средствами производства, но стремится к обобществлению средств производства, к полной отмене частной собственности на них. Поэтому Конституция Советская декларирует отмену частной собственности на землю, национализацию фабрик и заводов и меры борьбы с финансовым капиталом (национализация банков), в то время, как буржуазные конституции, не исключая и демократических республик, защищают частную собственость, гарантируют ее развитие и охраняют все суб'ективные публичные права граждан, как свободы, необходимые для развития именно частной собственности. Другими словами — в то время, как буржуазные и буржуазно-демократические Конституции построены на началах индивидуалистических, Конституция Советская основана на принципах коллективизма—обобществления народного хозяйства.

Поэтому Конституция РСФСР в „Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа“ (статья 3-я) указывает целью создания Советской Республики „уничтожение всякой эксплоатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплоататоров, установление социалистической организации общества и победу социализма во всех странах“ и декларирует, как первую меру по пути к осуществлению социализма, отмену частной собственности на средства производства.

В этих целях „Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа“ в ст. 3 закрепила в этом конституционном акте все направление дальнейшей политики советской власти, как аппарата социалистической республики. Эта политика вся целиком основана на принципе отмены права частной собственности на средства производства. Этим принципом проникнута вся политика социалистических республик в области организации народного хозяйства.

Принцип отмены права частной собственности на средства производства детализирован в Советской Конституции — в ст. 3 Конституции РСФСР — в следующих положениях:

а) „Частная собственность на землю отменяется“. Все земли в пределах республики составляют собственность государства (ст. 2-я Зем. Код.). Следовательно, земля не может быть об'ектом частного оборота, не может быть предметом частных сделок. Весь земельный фонд является достоянием государства, которое одно, как единственный собственник всего земельного фонда,

вправе передавать земельные участки отдельным лицам и их об'единениям во владение, осуществляемое ими только на праве пользования (ст. 21-я Гр. Код.). При этом государству принадлежит право контроля за тем, насколько правильно осуществляется землепользователями использование предоставленных им земельных участков, в смысле выполнения обязанностей, налагаемых на землепользователей законами государства (ст. 7-я Зем. Код.).

б) „Все леса, недра и воды общегосударственного значения об'являются национальным достоянием". Все леса, а равно земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, составляют собственность государства и образуют единый государственный лесной фонд (ст. 1-я закона о лесах) и находятся в ведении Наркомзема (ст. 27-я и 49-я), который обязан вести правильное лесное хозяйство и отпускать для потребления такое количество леса, какое может быть отпущено по хозяйственным соображениям без истощения лесной дачи (ст. 61-я). Как и земельные участки, лесные участки могут быть передаваемы государством, как единственным собственником всего гослесфонда, частным лицам и их об'единениям, но использование ими лесных участков находится под контролем государства (ст. 74—81-я Лесн. Код.).

в) „Как первый шаг к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог, прочих средств производства и транспорта в собственность Рабоче-Крестьянской Республики, подтверждается советский закон о рабочем контроле и о Высшем Совете Народного Хозяйства в целях обеспечения власти трудящихся над эксплоататорами".

В этих словах содержится именно правовая норма о полном переходе всех средств производства в собственность государства, т.-е. уничтожение права частной собственности на средства производства. Закон о рабочем контроле и о ВСНХ подтверждается, как первый шаг к проведению в жизнь этого законодательного повеления, внесенного в Советскую Конституцию. В этих словах мы имеем законодательное подтверждение, правовое оформление одного из достижений Октябрьской революции — отмены частной собственности на средства производства.

Конституция УССР содержит это положение в статье 3-й, указывая, что „УССР проводит в жизнь мероприятия, непосредственно направленные в сторону уничтожения существующего экономического строя, выражающиеся в отмене частной собственности на землю и на все другие средства производства".

На этом принципе Советской Конституции и осуществляется Советскими Республиками в настоящее время „новая экономическая политика". При этой экономической системе пролетарское государство оставляет в своих руках четыре командные высоты: землю, крупную промышленность, транспорт и внешнюю торговлю, обладание которыми дает пролетариату возможность средние и мелкие предприятия, как орудия производства, передать

частным лицам и, создав таким образом новую буржуазию — собственницу средств производства, — поставить ее в положение, подчиненное пролетариату, в чем и выражается сущность диктатуры пролетариата, как нового типа государства.

Советское государство и Советская Конституция не ставят своею задачею защиту и развитие частной собственности. Гражданские Кодексы Советских Республик устанавливают три вида собственности: а) государственную, как нормальный тип собственности, в условиях советской государственности, б) кооперативную, как покровительствуемый советским государством вид собственности и в) частную, как вид собственности, допускаемый советским государством исключительно в целях развития производительных сил страны и лишь терпимый советским государством. Однако, допустив существование частной собственности, советское государство, с одной стороны, указывает, какие виды имуществ могут быть предметом частной собственности, и притом или безусловно или со специального разрешения советского правительства, и какие виды имуществ ни при каких условиях не могут состоять в частной собственности, быть предметом частной собственности частных лиц и их об'единений (Ст. ст. 21 — 24 и 52 — 57 Гражд. Код.). С другой же стороны, советское государство оказывает защиту — но лишь защиту, а не покровительство — частной собственности, устанавливая не только уголовную наказуемость кражи, присвоения, растраты, мошенничества и прочих видов имущественных преступлений, но и ограничивая свои права и полномочия своих органов на имущество частных лиц, нормируя права реквизиции и конфискации имущества.

17. Реквизиция и конфискация. В этом отношении интересен сводный закон о реквизиции и конфискации имущества, принятый постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28-го марта 1927 г. (С. У. РСФСР 1927 г., № 41, ст. 262).

„Реквизицией считается применяемое, в силу государственной необходимости, принудительное возмездное отчуждение или временное из'ятие государством имущества, находящегося в обладании частных физических и юридических лиц, а также кооперативных и других общественных организаций". „Конфискацией считается принудительное и безвозмездное отчуждение имущества в пользу государства, производимое по приговорам суда, а равно в случаях, особо указанных в законе, по распоряжениям уполномоченных на то государственных органов".

Реквизиция, как возмездное отчуждение или возмездное же временное из'ятие, производится в силу государственной необходимости, т.-е. для государственных и общественных надобностей, например, для нужд военных, для проведения дороги и т. п. Конфискация же имущества, т.-е. безвозмездное принудительное отчуждение, производится: а) в случаях, когда частные лица владеют имуществом, самое обладание каковым воспрещено для

частных лиц уголовным или иным специальным законом (например, телеграфный или радио-телеграфный аппарат либо аннулированные процентные бумаги: ст. 23-я Гражд. Код.); б) в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями особенной части Уголовного Кодекса, как одна из мер социальной защиты; в) в отношении лиц, бежавших за пределы Советской Республики из-за политических побуждений и не возвратившихся к моменту конфискации: г) в случаях задержания контрабандных товаров; д) в случаях обнаружения при таможенном досмотре почтовых посылок иностранных предметов, запрещенных к ввозу, показанных не своим наименованием или вовсе не показанных в декларациях, а также в случаях обнаружения при таможенном досмотре в заграничных письмах запрещенных к ввозу предметов; е) в отношении предметов, перевозка коих запрещена НКПС в интересах общественного порядка и народного здравия, если таковые предметы обнаружены на путях сообщения во время перевозки; ж) в отношении предметов, воспрещенных НКП и Т к пересылке по почте; з) в отношении предметов, не оплаченных акцизом или оплаченных не в надлежащем размере, а также сырья и орудий производства, служащих для тайной выделки подакцизных предметов.

Реквизиция имущества производится исключительно на основании специальных постановлений Экономического Совещания Республики (Экосо РСФСР) и приводится в исполнение админотделами губ. и окр. исполкомов, на территории которых находится реквизируемое имущество, если в специальном постановлении о реквизиции не указан иной орган государства для приведения в исполнение постановления о реквизиции. Реквизиция имущества без предварительного разрешения центральной власти (т.-е. Экосо Союзной Республики) допускается лишь в местностях, об'явленных на военном положении или постигнутых чрезвычайными стихийными бедствиями. Конфискация же имущества производится, как общее правило, лишь на основании постановления суда. В административном порядке производится конфискация: а) контрабандных товаров, а равно приравниваемых к контрабанде: смотри выше пункт „д“ о почтовых посылках из-за границы; б) в случаях, упомянутых выше в пунктах „е“ (вещи, запрещенные к перевозке правилами НКПС) и „ж“ (предметы, запрещенные к пересылке по почте); в) в случаях, указанных выше в пункте „з“ (нарушение акцизных правил), если нарушение учинено в первый раз и если сумма неуплаченного акциза не превышает 100 рублей.

Так как реквизиция есть возмездное отчуждение, то государство вознаграждает лицо, чье имущество реквизируется. Для этого при каждой реквизиции в день отобрания имущества составляется представителями админотдела или другого государственного органа, производящего реквизицию, особый акт, в который заносятся все признаки реквизируемого имущества, на

основании которых возможно было бы произвести его оценку и определить размер вознаграждения за его отчуждение либо временное из'ятие. Размер вознаграждения за реквизируемое имущество определяется оценочной комиссией в составе представителей: от административного отдела или другого органа государства, приводящего в исполнение постановление о реквизиции, от финансового отдела и от отдела торговли.

При конфискации, как не предполагающей возмездности принудительного отчуждения и потому не влекущей за собою вознаграждения государством того лица, чье имущество конфискуется, ни составление особого оценочного акта, ни образование специальной оценочной комиссии не предусмотрено и не требуется, как совершенно излишнее. Однако, закон указывает, что конфискации не подлежат во всяком случае как в административном, так и в судебном порядке необходимые для семьи предметы домашнего обихода, орудия кустарного, ремесленного и сельскохозяйственного производства, профессиональный инвентарь, предметы питания владельца имущества и его семьи, с ним живущей, на 6 месяцев.

Вместе с тем закон устанавливает и гарантии против неправильного производства реквизиции и конфискации. Лица, имущество которых реквизируется или конфискуется в административном порядке, вправе принести на таковую конфискацию или на неправильное исполнение реквизиции жалобу тому органу, которому подчинено лицо или орган, производящие конфискацию или реквизицию. Нарушение должностными лицами правил о реквизиции и конфискации влечет за собою привлечение их к уголовной ответственности за превышение власти (ст. ст. 109 и 111 Угол. Код. РСФСР); кроме того, лица, потерпевшие от незаконной реквизиции или конфискации имущественный ущерб, имеют право требовать возвращения неправильно из'ятого имущества и возмещения убытков путем пред'явления как о возвращении имущества, так и о возвращении убытков судебного иска к тому государственному учреждению, должностными лицами которых была произведена с нарушением закона реквизиция или конфискация.

Этот закон РСФСР, как закон сводный, скодифицировал в себе, свел воедино все нормы, касающиеся реквизиции и конфискации, разбросанные по другим законам, изданным ранее, начиная с 1921 года.

Аналогичные нормы о реквизиции и конфискации действуют на Украине: Декрет о порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ, а равно и в тех союзных республиках, которые рецепировали у себя постановление ВЦИК о реквизициях и конфискациях 1921 года (С. У. РСФСР 1921 г. № 18, ст. 111).

18. Федерация трудящихся классов всех наций основана на том принципе революционного социализма, что в противовес

буржуазному строю, стремящемуся к созданию ряда национальных государств, находящихся между собой в состоянии экономической конкуренции и подчинения, пролетариат стремится к уничтожению эксплоатации одной нации другою, так как „вместе с антагонизмом классов внутри нации падут и враждебные отношения наций между собой“ (Коммун. Манифест). Поэтому, исходя из классовой борьбы пролетариата со своею национальною буржуазиею, научный социализм указывает исторический путь для трудящихся: в создании интернационального бесклассового общества, как всемирного об'единения трудящихся. Основою такого об'единения является Союз Социалистических Советских Республик, установленный первоначально в рамках существующих государственных, т.-е. национальных, об'единений.

Принцип культурной и политической автономии наций, как основа федерации трудящихся всех наций, поставлен трудящимися в плоскость практического проведения его в жизнь с первого же момента перехода государственной власти в руки трудящихся. Уже II С'езд Советов, происходивший в 1917 году, провозгласил право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.

Это положение зафиксировано в статье 8 Конституции РСФСР 1918 г. в разделе „Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа“, где сказано: „Стремясь создать действительно свободный и добровольный, а следовательно, тем более полный и прочный, союз трудящихся всех наций России, III Всероссийский С'езд Советов (как верховный орган Республики трудящихся) ограничивается (на первое время) установлением коренных начал Федерации Советских Республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском с'езде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях“.

В Конституции УССР 1919 г. этот принцип выражен в ст. 4-й „Решительно разрывая с прошлым, стремясь уничтожить вместе с делением общества на классы также национальный гнет и национальную рознь, Украинская Социалистическая Советская Республика заявляет о своей твердой решимости войти в состав единой международной Социалистической Советской Республики, как только создадутся условия для ее возникновения; вместе с тем УССР заявляет о своей полной солидарности с ныне существующими уже Советскими Республиками и о своем решении вступить с ними в теснейшее политическое об'единение для совместной борьбы за торжество мировой коммунистической революции и в теснейшее сотрудничество в области коммунистического строительства, мыслимого только в международном масштабе“.

Вся дальнейшая политика советской власти, как выразительницы интересов трудящихся масс, направлена в области национального вопроса на действительное осуществление культурной

и политической автономии наций. В этом лежит начало образования автономных социалистических советских республик и автономных областей, а равно признание за автономными областями прав и положения автономных республик.

Одним из позднейших проявлений этого принципа является образование Автономной Молдавской Социалистической Советской Республики, которая образована по желанию трудящихся этой местности и на образование которой правительство Украинской Социалистической Советской Республики выразило свое согласие потому, что это вытекает из права каждой нации на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. Советская власть твердо и неуклонно проводит общий принцип своей деятельности: давать свободу — значит давать возможность действительно ею пользоваться, провозгласить же свободу национального самоопределения и не дать возможности трудящимся той или иной нации образовать государство—значит ограничиться произнесением пустого лозунга без всякого реального содержания.

В этом отношении образование Молдавской Республики имеет огромное значение как потому, что „еще один народ великого Союза получил возможность развивать свою национальную культуру“, так и потому, что на долю Молдавской Республики выпали задачи громадной исторической важности: „Это задачи не только по отношению к нашим братьям — бессарабским рабочим и крестьянам, но и ко всем народностям Балканского полуострова, где идет еще непрерывная борьба за национальное освобождение“. Молдавская Республика „должна служить примером во всех отношениях для других народов и стать рассадником освободительных идей коммунизма“. (См. телеграмму т. Х. Г. Раковского Молдавскому Ревкому: „Правда“ от 21. I. 25 г., № 17).

Федерация трудящихся классов всех наций находит свое выражение в настоящее время в об'единении независимых и автономных советских республик и национальных советских областей в одно целое, в советскую федерацию. Этим путем пролетариат проводит принцип осуществления истинной свободы наций на основе их действительного равноправия.

„Один только пролетариат отстаивает в наши дни истинную свободу наций и единства рабочих всех наций.— Чтобы разные нации свободно и мирно уживались вместе или расходились (когда это им удобнее), составляя разные государства, для этого необходим полный демократизм, отстаиваемый рабочим классом. Ни одной привилегии ни для одной нации, ни для одного языка! Ни малейшего притеснения, ни малейшей несправедливости к национальному меньшинству!—вот принцип рабочей демократии... Старому миру, миру национального угнетения, национальной грызни или национального обособления, рабочие противопоставляют новый мир единства трудящихся всех наций, в котором нет места ни для одной привилегии, ни для малейшего угнетения

человека человеком". (Ленин. „Рабочий класс и национальный вопрос", 1913 г., т. XIX, стр. 28).

В этих целях, в целях осуществления истинной свободы наций, пролетариат признает за каждою нациею право на самоопределение, т. е. на выделение из состава данного государства и образование самостоятельного государства.

„Если мы хотим понять значение самоопределения наций, не играя в юридические дефиниции, не „сочиняя" абстрактных определений, а разбирая историко-экономические условия национальных движений, то мы неизбежно придем к выводу: под самоопределением наций разумеется государственное отделение их от чуженациональных коллективов, разумеется образование самостоятельного национального государства. Мы увидим ниже еще другие причины, почему неправильно было бы под правом на самоопределение понимать что-либо иное, кроме права на отдельное государственное существование". (Ленин. „О праве наций на самоопределение", т. XIX, стр. 98).

„Право на самоопределение наций означает исключительно право на независимость в политическом смысле, на свободное политическое отделение от угнетающей нации. Конкретно, это требование политической демократии означает полную свободу агитации за отделение и решение вопроса об отделении референдумом отделяющейся нации. Таким образом, это требование вовсе не равносильно требованию отделения, дробления, образования мелких государств. Оно означает лишь последовательное выражение борьбы против национального гнета... Признание самоопределения не равносильно признанию федерации как принципа. Можно быть решительным противником этого принципа и сторонником демократического централизма, но предпочитать федерацию национальному неравноправию, как единственный путь к демократическому централизму... Целью социализма является не только уничтожение раздробленности человечества на мелкие государства и всякой обособленности наций, не только сближение наций, но и слияние их". (Ленин. „Социалистическая революция и право наций на самоопределение", т. XIX, стр. 171).

Таким образом, федерация наций является не идеалом построения будущего общества, но переходною формою по пути к наиболее тесному их об'единению на основе демократического централизма. „Подобно тому, как человечество может притти к уничтожению классов лишь через переходный период диктатуры угнетенного класса, подобно этому и к неизбежному слиянию наций человечество может притти лишь через переходный период полного освобождения всех угнетенных наций, т. е. их свободы отделения". (Ленин, там-же, стр. 171).

Этот взгляд на федерацию, как на переходную форму к более тесному единству трудящихся разных наций, зафиксирован Лениным и в „Тезисах по национальному и колониальному вопросам", принятых II конгрессом III Коммунистического Интернационала:

„7. Федерация является переходной формой к полному единству трудящихся разных наций. Федерация уже на практике обнаружила свою целесообразность как в отношениях РСФСР к другим советским республикам (венгерской, финской, латвийской в прошлом, азербайджанской, украинской — в настоящем), так и внутри РСФСР по отношению к национальностям, не имевшим раньше ни государственного существования, ни автономии (напр., башкирская или татарская автономные республики в РСФСР, созданные в 1919 и 1920 годах)“ (т. XIX, стр. 268).

19. Форма деятельности государственных органов. Государство, как организация классовая, осуществляет свою волю, направленную на осуществление классового господства класса командующего над классом подчиненным. Для этого государство имеет свой политический аппарат — государственную власть. Государственная власть есть организация господствующих классов для охраны их привилегий (Энгельс в письме Кунову 1871 г.).

Коммунистический Манифест дает такое определение государственной власти буржуазии: „Современная государственная власть есть не что иное, как комитет, заведующий делами буржуазии“.

Для проведения воли господствующих классов государственная власть имеет определенные функции, для осуществления которых в каждом государстве — как в буржуазном (включая сюда и буржуазно-демократическое), так и в советском — имеются специальные органы: органы государственной власти. Со времени французской революции 1789 года, под влиянием теории Монтескье, принято говорить о *разделении властей*, о трех властях или, правильнее, о трех функциях государственной власти: законодательной, исполнительной (иначе говоря административной) и судебной. Эти три функции власти существуют как в буржуазных государствах, так и в Советских Республиках. Различие же между этими двумя типами государств в этом отношении заключается в том, что в государствах буржуазных деятельность государственных органов и самое их построение основаны на принципе разделения этих трех функций между специальными органами государственной власти, т. е. на принципе так называемого „разделения властей“, — в то время, как советский государственный строй отрицает самую необходимость разделения этих функций между обособленными друг от друга государственными органами и, если в отдельных случаях и проводит такое разделение, то не в силу какого-то непреложного принципа, но исключительно в целях удобства в деле государственного управления, как средства проведения определенной классовой политики.

С другой стороны, в области учения о формах деятельности органов государственной власти существует различие между государством буржуазным и государством пролетарским также и в деле установления *связи населения* с деятельностью аппарата государственной власти в смысле воздействия населения на весь ход государственного управления. В государствах буржуазных

все участие широких масс населения, даже пользующихся всеобщим избирательным правом, ограничивается подачей избирательной записки при выборах в парламент, т.-е. в орган, осуществляющий лишь законодательную функцию государственной власти, и эти массы ни в какой мере не в состоянии влиять ни на ход законодательства, ни на дело управления страной. В советском же государственном строе широкие массы трудящегося населения, являющиеся социальным базисом советского государства, имеют самую тесную связь со всем аппаратом государственной власти и государственного управления. Этим советский строй в деле осуществления государственною властью законодательства и управления резко отличается от „демократии" и демократического строя, где всюду господствует система так называемого „парламентаризма".

20. Парламентаризм. Это есть такая ныне всюду в так называемых цивилизованных странах существующая форма деятельности государственных органов, при которой законодательная власть отделена от исполнительной и население не имеет никакой прочной связи со всем аппаратом государственной власти и государственного управления, в том числе и суда. Эта система — парламентаризм — приводит к тому, что даже в буржуазно - парламентской демократической республике везде в мире сохраняются и увековечиваются „монархические орудия угнетения масс: полиция, постоянная армия, привилегированное чиновничество" (см. Ленин, т. XIV, ч. 2, стр. 455). В противовес этому советский строй основан на таких формах деятельности государственных органов, при которых достигалось бы соединение законодательной и исполнительной государственной работы, то-есть слияние управления с законодательством, а с другой стороны обеспечивалась бы наилучшим образом самая тесная связь с массами всего аппарата государственной власти в осуществлении им всех трех указанных функций государственной власти: законодательства, управления и суда.

Основа парламентаризма заключается в безответственности депутатов перед их избирателями. При системе парламентаризма народ, т.-е. избиратели, находится в стороне от ведения государственных дел и от контроля за состоянием государственного аппарата и за его работою. При системе парламентаризма все участие народа, т.-е. избирателей, в деле управления государством, включая сюда и издание законов, состоит лишь в производстве выборов депутатов парламента, т.-е. в опускании избирательной записки в избирательную урну. В. И. Ленин определил сущность парламентаризма в следующих выражениях: „Раз в несколько лет решать, какой член господствующего класса будет подавлять, раздавлять народ в парламенте — вот в чем настоящая сущность буржуазного парламентаризма, не только в парламентарно-конституционных монархиях, но и в самых демократических республиках".

Сущность парламентаризма в том, что при нем безответственные перед народом его депутаты занимаются лишь разговорами, выполняя функцию законодательную, в то время как страною в действительности управляют не парламенты, то-есть не собрания народных представителей, а министры или, вернее, чиновники-бюрократы, осуществляя функцию власти исполнительной: „А в канцеляриях, в штабах „работают“ „государственную работу“ (Ленин. „Государство и революция“), т.-е. управление страною идет совершенно изолированно от законодательства. В. И. Ленин этому противопоставляет „не парламентское, а работающее учреждение“, где депутаты, т.-е. народные представители, одновременно и издают законы на основе практики мест и требований населения, и управляют страною на основе законов, изданных ими в интересах населения, проводят эти законы в жизнь и на деле убеждаются в их достоинствах и недостатках, проверяя их на практике и имея материал для их исправления, отмены или замены. В. И. Ленин определяет это в следующих словах: „Выход из парламентаризма, конечно, не в уничтожении представительных учреждений и выборности, а в превращении представительных учреждений из говорилен в работающие учреждения“. При этом т. Ленин приводит слова К. Маркса: „Коммуна должна быть не парламентским учреждением, а работающим в одно и то же время законодательствующим и исполняющим законы“.— Далее В. И. Ленин раз'ясняет: „Продажный и прогнивший парламентаризм буржуазного общества Коммуна заменяет учреждениями, в коих свобода суждения и обсуждения не вырождается в обман, ибо парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями. Представительные учреждения остаются, но парламентаризма, как особой системы, как разделения труда законодательного и исполнительного, как привилегированного положения для депутатов, нет. Без представительных учреждений мы не можем себе представить демократии, даже и пролетарской демократии, без парламентаризма — можем и должны...“ (В. И. Ленин. „Государство и революция“— т. XIV, ч. 2, стр. 332 и сл.).

21. Парламентаризм, как парламентский режим. Буржуазная наука государственного права под парламентаризмом понимает парламентский режим, то-есть ответственность кабинета министров перед парламентом, а в частности — перед нижнею палатою парламента, так как кабинет министров, ответственный перед парламентом, составляется персонально из числа членов нижней палаты. Имея в виду, что наш Совет Народных Комиссаров состоит из лиц, назначенных Центральным Исполнительным Комитетом, перед которым и отчитывается, буржуазно-мыслящие государствоведы утверждают, что принцип парламентаризма, то-есть парламентского режима, не чужд Советской Конституции.

Этот взгляд в корне неправилен и доказывает непонимание сущности Советской Конституции и форм советского государственного аппарата.

Прежде всего наш Совет Народных Комиссаров вовсе нельзя отождествлять з западно-европейским кабинетом министров. Кабинет министров есть орган власти исполнительной, он издает лишь акты управления, а не законы и является продуктом именно разделения властей, отделения власти законодательной от власти исполнительной, при чем власть законодательная сосредоточена в парламенте, а власть исполнительная находится в руках правительства, то-есть кабинета министров. Между тем Совет Народных Комиссаров и управляет, и издает законы, то-есть сосредоточивает в себе власти: и исполнительную и законодательную,— и таким образом Совет Народных Комиссаров основан на принципе не разделения властей, а соединения законодательной и исполнительной государственной работы, на слиянии управления с законодательством. См. Ленин: „10 тезисов о Советской власти"— тезис 3: „Уничтожение парламентаризма (как отделение законодательной работы от исполнительной); соединение законодательной и исполнительной государственной работы. Слияние управления с законодательством".

Далее Центральный Исполнительный Комитет Советов не есть западно-европейский парламент: хотя ЦИК и является учреждением представительным, то-есть состоящим из депутатов, представителей избравшего их населения, но, как и СНК, он осуществляет не одну лишь законодательную функцию верховной власти, но и исполнительную, так как одновременно и законодательствует, и управляет, и, следовательно, в лице ЦИК мы имеем то же слияние управления и законодательства в одном органе.

Наконец, советская правовая идеология вовсе не останавливается перед задачею поставить исполнение законов органами власти исполнительной под контроль органа власти законодательной. Постановка этой проблемы возможна лишь при таком государственном строе, где государственная власть находится в руках не одного социального класса, а двух, помещиков и буржуазии, где законодательный аппарат в руках буржуазии, а исполнительная власть (король и его министры) сосредоточена в руках феодалов, которые и борятся между собою за подчинение себе каждый всего государственного аппарата в целях проведения через этот аппарат политики, соответствующей их классовым интересам. В условиях же советской государственности вся государственная власть полностью находится в руках одного класса: пролетариата в союзе с крестьянством, и потому возможность классовой борьбы в самом государственном аппарате при советском государственном строе исключается.

С другой стороны, трудящееся население усматривает средство проведения органами своей власти политики, соответствующей интересам трудящихся масс, вовсе не в том, что одни депутаты

будут ответственны перед другими, а те и другие будут безответственны перед своими избирателями: трудящиеся массы весь центр своего внимания при организации всей системы советского государственного аппарата устремляют не на распределение функций между безответственными депутатами, как то имеется на Западе, а на установление и обеспечение действительной ответственности депутатов перед непосредственно избравшим их населением. Подотчетность народных представителей своим избирателям является задачею, неразрешимою для Запада, но разрешенною в советском государственном строе. Поэтому для советской государственно-правовой идеологии нет никакой надобности останавливаться перед меньшим — подотчетность одних депутатов, как членов министерства, другим, как членам парламента, при чем как те, так и другие не подотчетны своим избирателям — в то время, как советский государственный строй основан на большем — на подотчетности всех депутатов и каждого из них своим избирателям.

22. Разделение властей в глазах буржуазных государствоведов есть политический принцип, основа идеального государственного строя, и состоит в том, что каждая из трех функций государственной власти поручается особым государственным органам: законодательство находится в руках парламента, управление в руках правительства, т. е. министерства с его армией чиновников, и суд в руках органов судебной власти, юридически якобы независимых ни от парламента, ни от правительства.

Буржуазия придает этому принципу столь существенное значение, что включила его в Декларацию прав человека и гражданина, § 16 которой гласит: „Всякое общество, в котором не обеспечена гарантия прав и не определено разделение властей, не имеет конституции“. Здесь сказалось историческое положение вещей: буржуазия стремилась захватить в свои руки законодательство и подчинить законодательному органу, т. е. издаваемым буржуазиею законам, короля и его министров, как носителей власти исполнительной, а равно связать своими законами и фактическим влиянием власть судебную, из'яв ее от воздействия актов правительства на судей. Эти свои стремления буржуазия и определила, как разделение властей, полагая, что устанавливает такую государственную систему, при которой законодатель только издает законы и не вмешивается ни в область управления, ни в область суда,— король и назначаемые им министры исполняют законы, изданные парламентом, т. е. буржуазиею, и также не влияют ни на парламент, ни на суд, а суд только выполняет указания закона, сам же не зависит ни от законодателей, ни от короля и его министров.

Такая система приводит к тому, что формально, т. е. юридически говоря, законы, т. е. общие правовые нормы, издаются парламентом, а административные акты, касающиеся области управления, издаются правительством, т. е. министерством —

кабинетом министров или отдельными министрами. Но на практике чрезвычайно трудно установить принципиальное различие между законом и административным актом по своему материальному содержанию: например, установление городской черты, т.-е. границ города, есть ли акт, требующий издания его законодательным путем через парламент, или же достаточно постановления кабинета министров или одного из двух министров, действующих в порядке управления по соглашению? Поэтому сама буржуазная наука пришла к необходимости делать разницу между законом и административным актом-указом—по формальному признаку: все, что издает парламент, есть закон, все же, что издает министерство, есть указ; но парламент не лишен права заниматься и вопросами управления и по отдельным вопросам управления издает свои акты, которые поэтому, будучи по существу актами правительства, являются по форме законами.

С другой стороны, при системе парламентаризма — парламентского режима — мы имеем так называемую ответственность министров перед парламентом: власть законодательная формально не вмешивается в дела власти исполнительной, т.-е. непосредственное управление страной, но орган законодательной власти — парламент — назначает из своей среды — обычно из числа членов нижней палаты — членов правительства, т.-е. орган власти исполнительной. Это выражается в принципе: парламент наделяет властью и смещает министерства, ответственные перед ним. Таким образом, власть исполнительная является уже не самостоятельною по отношению к власти законодательной, но подчинена ей, а практика парламентов показывает даже обратное явление: назначаемые парламентом министры из положения слуги парламента на деле становятся его повелителями. Дело в том, что обычно законодательная инициатива, т.-е. право внести законопроект на обсуждение и принятие парламентом, находится в руках правительства — министров; министерство, состоя обычно из лидеров партии, пользующейся в парламенте большинством, имеет в себе больший авторитет, нежели оппозиция; поэтому и так называемый парламентский контроль над министерством превращается в пустой звук: министерство уходит в отставку—кабинет падает—лишь тогда, когда соотношение сил в парламенте, т.-е. представленных в парламенте политических партий или социальных групп, изменилось настолько резко, что министры уже не являются в данный момент лидерами большинства в парламенте.

С другой стороны, парламент, сам состоя из лиц, не посвященных во все детали непосредственного управления страною, не в состоянии иметь надлежащий контроль над министерством, т.-е. над коллегиальным органом, состоящим из небольшого круга лиц, находящихся постоянно у дела и посвященных во все сложные подробности текущего государственного управления, в то время как члены парламента лишь в течение нескольких

недель в году — во время парламентских сессий — уделяют государственным делам более или менее случайное внимание.

Да и министры из членов парламента сплошь и рядом являются людьми, совершенно незнакомыми с техникою управления, с порядками, существующими в порученном их ведению министерстве, с его делопроизводством, приемами, навыками и т. п. Поэтому министры из числа членов парламента сплошь и рядом находятся в большой зависимости от своих чиновников — бюрократов, которые всегда в состоянии до известной степени парализовать энергию своего шефа - министра. Вспомним положение, в котором очутились члены правительства Макдональда, когда они оказались не в силах провести даже минимальные реформы, которых от них требовала рабочая партия, членами которой они состояли; их мероприятия натыкались на оппозицию со стороны чиновников их же министерств и главных управлений; чиновники же противодействовали этим мероприятиям потому, что были приверженцами не рабочей партии, а господствующего класса — английской буржуазии. Из этого примера мы видим с полною очевидностью, что пролетариат не в состоянии провести необходимые для него реформы через старый государственный аппарат, хотя бы и послав своих представителей в члены парламента, а отсюда и в состав правительства.

Пролетариат должен для изменения социальной системы не надеяться на парламент, хотя бы и „демократических" республик, но овладеть государственной властью путем революции и с самого же начала овладения властью сломить старую государственную машину, разбить ее и создать новую, соответствующую его классовым интересам. — Ленин: „Об уничтожении чиновничества сразу, повсюду до конца не может быть речи — это утопия. Но разбить сразу старую чиновничью машину и тотчас же начать строить новую, позволяющую постепенно сводить на нет всякое чиновничество — это не утопия, — это опыт Коммуны, это прямая, очередная задача революционного пролетариата" („Государство и революция").

Обычною формою для падения кабинета, для того, чтобы „свалить министерство", является так называемая „интерпелляция", т.-е. запрос министру со стороны кого-либо из членов парламента; тогда министр обязан в ответ на этот запрос по поводу какого-либо акта правительства или какого-либо события, взволновавшего общественное мнение, представить в заседании палаты свои об'яснения, в результате которых палата выносит резолюцию или о доверии министерству — вотум доверия — и тогда министерство остается у власти, или же палата принимает резолюцию, выражающую неудовлетворенность об'яснениями министра и политикой министерства, и тогда правительство выходит в отставку, если не пожелает апеллировать к стране, т.-е. предложить главе исполнительной власти — королю или президенту — распустить парламент и произвести новые выборы

парламента. Однако, практика показала, что или парламентское большинство, поддерживающее выдвинутое им правительство, даже не позволяет поставить запрос на повестку дня (тогда говорят: „запрос не принят“), или же министр, пользуясь своим влиянием в парламенте, может просто отказаться дать ответ на запрос, сославшись на то, что он считает неудобным ответить на запрос по соображениям общественной пользы и государственных интересов, а то и вовсе без указания какой бы то ни было причины своего отказа (см. Сидней Лоу: „Государственный строй Англии“).

Таким образом, парламентаризм с его разделением властей и ответственностью министерства перед парламентом приводит на практике к подчинению властей и притом обратному, нежели предполагается буржуазною теориею: не исполнительная власть подчинена законодательной, но правительство является повелителем парламента. В силу этого парламент перестает быть активным органом государственной власти и обращается в говорильню, где различные парламентские партии и группы занимаются декларациями, словоизвержением и потоками парламентского красноречия.

Равным образом, и пресловутая независимость власти судебной, т.-е. суда, от властей законодательной и исполнительной, т.-е. от парламента и министерства, является пустым звуком: назначение на должность судьи, особенно высшего суда, устанавливающего судебную политику и судебную практику, производится по инициативе того же всесильного министерства, хотя бы это назначение и проводилось в форме постановления парламента или указа короля либо приказа президента республики.

23. Разделение властей в Советской Республике не есть принцип управления, проникающий весь аппарат государственной власти в теории, а на практике нигде в мире не нашедший ничего, кроме своего извращения. Разделение властей в советской конституции есть лишь деловой метод управления. Органы высшей государственной власти Советских Республик: общереспубликанские С'езды Советов (Всероссийский, Всеукраинский и всех остальных советских республик), Центральные Исполнительные Комитеты (ЦИК), Советы Народных Комиссаров (СНК), это — органы и законодательствующие и управляющие в одно и то же время. Наркоматы же и отделы исполкомов проводят мероприятия в рамках, законами предписанных, и управляют страною на основах законности.

С другой стороны, высшие органы Центральной Советской власти: Общереспубликанский С'езд Советов и избираемый им Центральный Исполнительный Комитет — состоят сами из членов местных советов и избираются из числа местных работников-практиков. Поэтому органы советского законодательства состоят из лиц, проводящих издаваемые ими законы в жизнь, практически знакомых со всеми деталями управления и отчитывающихся перед

своими избирателями. Отсюда следует, что законодательные органы Советских Республик являются не только „рабочим парламентом“, но и работающим парламентом, работающим, т.-е. издающим законы и проводящим их в жизнь, а не просто говорильнею, как это мы видим на Западе даже в демократических республиках.

24. Связь депутата с избирателями. Демократия, как государственный режим, основанный на всеобщем и равном избирательном праве, имеет своею предпосылкою юридического, т.-е. формального, характера идею „народовластия“, т.-е. власть всего народа. Однако, на практике оказалось невозможным провести этот принцип власти всего народа в жизнь, так как это оказалось невыгодным господствующему классу — буржуазии. Помимо ограничений в избирательном праве в виде установления избирательного ценза, практика буржуазных и буржуазно-демократических стран и основанная на этой практике наука государственного права пришли к установлению того положения, что народ, являющийся формально носителем всей полноты государственной власти и источником всех существующих властей, осуществляет эту свою власть путем избрания своих депутатов в законодательный орган — в парламент, притом не в обе палаты, верхнюю и нижнюю, а исключительно в нижнюю, которая является палатой народных представителей, из членов которой составляется правительство — ответственное перед палатой министерство. Таким образом, власть народа вылилась в участие отдельных граждан в выборах в парламент и только — с дальнейшим устранением их от всякого участия в непосредственной деятельности парламента и органов правительства. Таким образом, народ, имеющий, по учению западной науки, всю полноту власти в своих руках, от непосредственного законодательства и управления страною устранен: за него и от его имени действуют его представители — избранные им депутаты, как члены парламента и как члены правительства.

Но вместе с тем та же теория выставила положение, что избранный депутат является представителем не своих избирателей, положивших за данного депутата свой избирательный бюллетень в избирательную урну, и не вообще избирателей данного избирательного округа, где данный кандидат одержал победу, т.-е. прошел на выборах как депутат, но является представителем всей страны. Это значит, что депутат от Парижа является представителем не своих избирателей, не парижского населения, но всей Франции.

Из этого положения следуют три вывода: 1) раз депутат является представителем не своих избирателей, а всей страны, то избиратели по данному округу не вправе давать своему избраннику-депутату никаких инструкций, никакого наказа или, как это называется технически, „повелительного мандата“; депутат признается управомоченным действовать во всем согласно

своему собственному разумению и не является связанным волею своих избирателей; 2) раз депутат не связан волею своих избирателей, то избиратели не вправе требовать от него никакого отчета, а депутат не обязан перед своими избирателями ни в чем отчитываться; 3) раз же депутат не обязан перед своими избирателями отчетом, то избиратели не имеют права данного депутата учитывать в его деятельности, ибо он представитель не их, а всей страны, а потому не имеют права отстранить его, лишить его депутатских полномочий до истечения срока, на который он избран; это значит, что избиратели не имеют права на досрочный отзыв избранного ими депутата, и этот депутат продолжает нести свое звание депутата, быть членом парламента и министром, хотя бы его деятельность в данный момент и не соответствовала желаниям тех, кто подал за него свой голос: необходимо ждать окончания срока избрания депутата, т. е. общих парламентских выборов.

Эта несвязанность депутата наказом его избирателей, а следовательно и отчетом перед ними, зафиксирована в тексте конституций западно-европейских государств и является твердою юридическою нормою.

Франция. Органический закон о выборе депутатов от 30 ноября 1875 г. § 13: „Всякий повелительный мандат ничтожен и не имеет никакого действия". В таком виде действует в настоящее время постановление Конституции 1791 г.: „Представители, избранные департаментами, представляют не отдельные департаменты, а всю нацию, и им нельзя давать никаких мандатов".

Бельгия. Конституция 7 февраля 1831 г., ст. 32: „Члены двух палат представляют нацию, а не провинцию или подразделение провинции, которые их избрали".

Румыния. Конституция 30 июня (12 июля) 1866 г., пересмотренная в 1879 и 1884 г. г., ст. 38: „Члены обеих палат представляют народ, а не только избравшую их область или местность".

Германия. Конституция Немецкой Державы 11 августа 1919 г., ст. 21: „Депутаты являются представителями всего народа. Они отвечают только перед своею совестью и не связаны мандатами".

Австрия. Союзный конституционный закон Австрии от 1 октября 1920 г., ст. 56: „Члены Национального и Союзного Советов не связаны при исполнении своей должности никакими инструкциями".

Польша. Конституция Польской Республики 17 марта 1921 г., ст. 20: „Депутаты являются представителями всего народа и не могут быть связаны никакими инструкциями избирателей. Депутаты вручают Председателю Сейма в присутствии Палаты нижеследующие обещания: „Торжественно обещаюсь, как депутат Польской Республики, работать ревностно и исключительно

на благо Польского Государства в целом, по совести и крайнему моему разумению".

Юго-Славия. Конституция Королевства Сербов, Хорватов и Словенцев 28 июня 1921 г., ст. 74: „Всякий депутат представляет всю нацию в целом, а не только своих избирателей. Избиратели не могут давать депутату, а последний не может принимать императивных и связывающих его мандатов. Каждый депутат дает присягу верно блюсти Конституцию".

Чехо-Словакия. Конституция Чешско-Словацкой Республики 28 сентября 1918 г., § 22, ст. 1: „Члены Национального Собрания лично выполняют свой мандат, им запрещается получать инструкции от кого бы то ни было".

Литва. Конституция Литовского Государства 1 августа 1922 г., § 36: „Представители руководствуются только своею совестью и не могут быть стесняемы никакими мандатами".

Эстония. Основной закон Эстонской Республики от 15 июня 1920 г., § 45: „Члены Ригикота не связаны мандатами".

В Англии, где писанная конституция отсутствует, а конституционное право изучается на основании парламентских прецедентов и сочинений английских юристов, так же, как и во всех буржуазных странах, депутат абсолютно не связан какими-либо правовыми нормами со своими избирателями и независим в своих актах „народного представителя". Английский государствовед Блэкстон констатирует полную независимость депутата и об'ясняет ее тем соображением, что депутат является представителем не только своих избирателей, но и всего королевства. „Поэтому,— указывает он, — депутат не обязан советоваться со своими избирателями или спрашивать их мнения по какому-нибудь частному вопросу, если только он сам не сочтет уместным или благоразумным поступить таким образом". Другой английский юрист Дайси указывает: „С юридической точки зрения парламент не есть приказчик (агент) избирателей или в каком бы то ни было смысле их поверенный". Таким образом, и английские государствоведы признают отсутствие всякого повелительного мандата одним из существенных условий представительного государственного строя и считают недопустимым, чтобы какая-нибудь инструкция, исходящая от избирателей, могла связывать депутата и ограничивать его свободу, а потому не допускают никакой возможности того, чтобы депутат, уполномоченный своими избирателями, мог принимать на себя какие-либо формальные обязательства по отношению к своим избирателям.

Отсутствие у западно-европейских избирателей права на досрочный отзыв своих депутатов содержится в зафиксированном виде в конституции Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. ст. 14: „Избиратели не могут отзывать отдельных членов Сейма". Во всех же остальных государствах придерживаются общего положения, сущность которого весьма ярко выражена в нижеследующих словах французского государствоведа А. Эсмена,

указавшего, что „подобное право избирателей — помимо того, что его практическое осуществление встретило бы почти непреодолимые затруднения, — прямо противоречит основным началам конституционного права. Это — отрицание самого представительного образа правления, предполагающего полную свободу решений и обсуждений для членов законодательного собрания. Такое право не менее противоречит началу народного самодержавия, в силу которого каждый депутат является представителем целой нации. Право отозвания депутатов построено на одном и том же начале, что и повелительный мандат, оно обыкновенно сопровождает его и чаще всего служит ему санкцией; оно падает под тяжестью тех же самых возражений. Раз произошли выборы, депутат, чтобы выполнить свою миссию, должен быть совершенно независим от избирателей до тех пор, пока он снова не предстанет перед ними по истечении срока своих полномочий. Это — единственная форма его ответственности, достигающая своей цели и в то же время не вредящая общественному благу. Учредительное собрание 1789 г. и в этом случае следовало истинным началам представительного образа правления. Оно сделало из них такой вывод: „Члены окружных и департаментских собраний и представители национального собрания не могут быть ни в каком случае отозваны своими избирателями; они могут быть лишены мандата только за совершенные им преступления, после судебного приговора“ (А. Эсмен. „Основные начала государственного права“, перев. под ред. М. М. Ковалевского, стр. 267). Таковы мотивы отрицательного отношения буржуазии к праву досрочного отзыва отдельных депутатов избирателями.

В некоторых швейцарских кантонах существует установленный конституцией правовой институт отозвания депутатов, так и называемый: право отозвания — Abberufungsrecht. Но оно осуществляется всем составом избирателей, а не избирателями отдельного округа, и предметом его является не отзыв того или иного депутата персонально, а требование известным числом граждан полного переизбрания всего законодательного собрания, то-есть прекращения полномочий собрания и открытия общих выборов в стране (кантоны: Берн, Ааргау, Шафгаузен, Тургау, Солотурн и Люцерн). Однако, и этот порядок вызывает против себя возражение. Когда в 1872 году возникло предположение ввести его в федеральную конституцию по отношению к Национальному Совету, состоящему из депутатов, избираемых населением, то против этой реформы возражали указанием, что такое право отзыва является самым верным орудием смут и должно глубоко подрывать доверие к законодательным собраниям.

Так в условиях западно-европейского государственного строя, в условиях буржуазной демократии и системы парламентаризма депутат с момента его избрания становится оторванным от своих избирателей, перед ними неответственным и до новых выборов несменяемым.

Эта независимость депутата от своих избирателей создает полную его безответственность перед избравшими его народными массами, т.-е. перед „суверенным народом“, и этой своей безответственностью пользуются „народные представители“ для обделывания своих дел и делишек, широко пользуясь своим высоким положением члена парламента или министра. Это выгодно для той же крупной буржуазии, которая является фактически господствующим классом во всех современных демократиях, подчиняет себе весь государственный аппарат и правительственный механизм, выставляет своих кандидатов в депутаты и проводит через них свои мероприятия по извлечению прибавочной ценности в явный ущерб избирателям этих депутатов — широким народным массам, опускающим свои бюллетени и затем утрачивающим всякую возможность влиять на направление деятельности своих избранников.

25. Связь избирателей с депутатами по Советской конституции. В противовес указанным выше недостаткам западных конституций Советская конституция проводит принцип самой тесной и постоянной связи депутата со своими избирателями. Не останавливаясь на чисто формальном вопросе: чьим именно представителем является депутат — своих ли только избирателей или всех трудящихся масс страны, Советская конституция ставит депутата под самый полный контроль широких масс трудящегося населения. Для осуществления этой связи депутата с его избирателями Советская конституция знает три правовых института, отрицаемых западною наукой и западною конституционною практикой: 1) наказ депутату; 2) отчет депутата перед избирателями и 3) право досрочного отзыва депутата его избирателями.

С помощью указанных трех правовых институтов: наказа, отчета и досрочного отзыва трудящиеся массы, как избиратели своих депутатов, имеют самую тесную и непрерывную связь со своими депутатами, которые являются таким образом действительными представителями трудящегося населения и проводят в области законодательства и управления страною классовый интерес своих избирателей.

26. Наказ депутату — члену Совета — обычно содержит в себе целую программу работы Совета на период избрания депутата и потому целый ряд заданий, возлагаемых избирателями на своего избранника. Являясь, таким образом, инструкциею для депутата, обязывающею его к проведению чрез Совет мероприятий по обслуживанию нужд его избирателей, как части трудящегося населения страны, наказ члену Совета есть в то же время одно из могущественных средств к установлению тесной связи депутата с его избирателями и ответственности его перед ними, а равно и к вовлечению широких трудящихся масс в дело хозяйственного и политического управления страною.

Наказ депутату, имеющий, таким образом, все черты „повелительного мандата“, оглашается на избирательном собрании,

обсуждается на этом собрании и затем ставится на голосование. Будучи принят избирательным собранием, т. е. собранием избирателей, этот наказ является выражением воли избирателей на линию поведения депутата в Совете депутатов, инструкциею для депутата, данным ему собранием „повелительным мандатом". Избранный на основе этого наказа депутат не в праве в своей деятельности депутата нарушить выраженную в наказе волю избирателей или уклониться от нее.

27. Отчет депутата делается им периодически на собраниях избирателей того предприятия, где был избран данный депутат. Депутат обязан делать отчет своим избирателям о каждом заседании Горсовета не позже трех дней после этого заседания; мало того, он обязан накануне пленума Горсовета обсуждать со своими избирателями вопросы, поставленные на повестку дня предстоящего пленума Горсовета, чтобы получить от своих избирателей инструкцию о том или ином разрешении поставленного вопроса, в каком направлении высказать свое мнение на пленуме Совета и за какое разрешение голосовать; после же пленума депутат обязан доложить собранию своих избирателей о происходившем заседании пленума Совета и дать отчет о своем выступлении на нем и о своем голосовании.

Конституция РСФСР 1918 г. в ст. 60 указывала: „Все члены Совета обязаны во что бы то ни стало давать отчеты своим избирателям не реже одного раза в две недели. Член Совета, не выполнивший два раза по неуважительным причинам данного постановления, считается лишенным мандата и вместо него избирается новый депутат".

Конституция РСФСР 1925 г. в ст. 63 указывает: „Члены советов депутатов обязаны регулярно давать отчеты своим избирателям".

Постановление 3-го С'езда Советов Союза ССР от 20 мая 1925 года по вопросам советского строительства констатирует, как недостаток, требующий скорейшего изжития и устранения: „отсутствие должной связи выборных должностных лиц советской власти с самими избирателями и отрыв руководящих органов советов от массы избирателей, в том числе отсутствие должной отчетности перед избирателями" и считает необходимым: „введение в норму регулярных отчетов со стороны членов советов перед избирателями с широким обсуждением этих отчетов избирателями. Каждый член совета должен считать своей важнейшей обязанностью регулярную отчетность перед своими избирателями и такую тесную связь с ним, которая бы обеспечивала полное ознакомление рабоче - крестьянских масс как со своей работой советов, так и со способами участия их в деле исправления тех или других недочетов в работе советов".

„Положение в городских советах" РСФСР от 24. X. 1925 г. содержит в себе ст. 74: „Члены советов дают отчеты своим избирателям на собраниях, созываемых специально для заслушания

и обсуждения отчета. Эти собрания созываются как распоряжением совета, так и по требованию избирателей". — Ст. 75: „О времени и месте собрания избиратели должны быть извещены не менее чем за три дня". — Ст. 80: „Член совета представляет в президиум совета в семидневный срок краткий доклад о сделанном отчете". — Ст. 81: „Независимо от созыва таких отчетных собраний, члены совета пользуются каждым собранием своих избирателей (общие собрания в учреждениях и предприятиях, районные собрания домашних хозяек и т. п.) для информации их о работе совета, для обсуждения важнейших вопросов, стоящих перед советом, его секциями и комиссиями, для получения указаний избирателей на недостатки и желательное улучшение в работе". — Эти предписания закона, изложенные в статьях, об'единенных в главе 7-й, озаглавленной: „О связи депутатов с избирателями", положительным образом нормируют правовой институт — отчет депутата, против которого всеми силами борется буржуазия, но который является одним из основных положений советского государственного права. При этом приведенная выше ст. 81 говорит не об общем наказе, даваемом избирателями своему депутату при его избрании на избирательном собрании, но о наказе специальном, даваемом избирателями своему депутату на каждом их собрании и содержащем в себе указания депутату на желательные улучшения в работе горсовета, каковые указания депутат обязан по мере своих сил и возможностей провести в жизнь.

В УССР обязанность депутата отчитываться перед своими избирателями предусмотрена как в отношении членов горсоветов, так и в отношении членов сельсоветов.

„Положение о городских советах рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов" от 12 октября 1927 г. (Собр. Узак. УССР 1927 г., № 51 — 52, ст. 214) указывает в своей статье 68, что члены городского совета отчитываются перед избирателями о своей деятельности не менее двух раз в год. Порядок же производства этих отчетов подробно нормирован в главе VII этого Положения (ст. ст. 72 — 77) в следующем виде. Члены горсовета отчитываются перед избирателями на собраниях, созываемых специально для заслушивания и обсуждения таковых отчетов, а не на любом собрании избирателей, созываемом для иных целей. Такие специальные для заслушивания и обсуждения отчетов депутата собрания созываются по инициативе горсовета или его президиума, а также и по требованию самих избирателей. О времени и месте такового собрания избирателей об'является не позже чем за три дня до начала собрания. Эти собрания избирателей считаются состоявшимися при наличии не менее 35% избирателей. В случае же если собрание не состоится за неприбытием указанного числа избирателей (35%), то вторичное собрание избирателей может быть созвано не ранее трех дней после первого несостоявшегося собрания. Вторичное собрание считается

состоявшимся при любом числе явившихся избирателей. Собрания избирателей открываются представителем горсовета, назначенным для этого президиумом совета, после чего собрание само избирает для себя президиум, который и руководит заседанием. Выполнение членом горсовета своей обязанности дать отчет о своей работе члена горсовета своим избирателям находится под особым контролем со стороны горсовета: члены горсовета обязаны представить президиуму горсовета в недельный срок доклад о своем отчете перед собранием избирателей. Независимо от отчетов на указанных выше специально для того созываемых собраниях избирателей, члены горсовета обязаны пользоваться всякими собраниями своих избирателей в учреждениях, предприятиях, районных собраниях неорганизованных групп избирателей и т. п. для информации их о работе горсовета, для обслуживания важнейших вопросов, стоящих перед горсоветом, его секциями и комиссиями и для получения от избирателей указаний о недостатках в работе горсовета и о способах к их устранению.

„Положение о сельских советах“ УССР от 12 октября 1927 г. (Собр. Узак. УССР 1927 г., № 47—48, ст. 212) содержит в себе следующие нормы относительно отчетности депутата перед его избирателями. Члены сельсовета, как представители широких трудящихся масс села, принимая участие в работах совета и его комиссий, обязаны всемерно стремиться к осуществлению поставленных перед сельсоветом задач и поддерживать неразрывную связь с избирателями и сельскими общественными организациями (ст. 58). Члены сельсовета обязаны давать раз'яснения селянам и прочим трудящимся о всех мероприятиях сельсовета (ст. 75). Члены сельсовета отчитываются перед избирателями о своей деятельности в качестве членов сельсовета на собраниях, созываемых по распоряжению сельсовета или его президиума, а также по требованиям самих избирателей (ст. 77). Помимо отчетности члена сельсовета перед своими избирателями, вся деятельность депутата в сельсовете протекает на виду у всего сельского населения, т. к. каждый член сельсовета обязан принимать активное участие в работе общественных организаций на селе, содействуя сельскому совету в его мероприятиях по вовлечению широких кругов трудящихся в дело коллективизации сельского населения и к участию в управлении государством (ст. 76).

Наконец, нельзя не упомянуть об отчетности членов райисполкомов перед своими избирателями, предусмотренной в ст. 87 „Положения о рaйс'eздах советов и райисполкомах“ УССР от 12/X 1927 г. (С. У. УССР 1927 г., № 56—57, ст. 231): „Члены районного исполнительного комитета информируют избирателей о деятельности районного исполнительного комитета и об утвержденных им постановлениях и отчитываются перед своими избирателями о своей деятельности в районном исполнительном комитете“. Члены райисполкома избираются районным с'ездом

советов; однако законодатель обязывает их отчитываться не перед районным с'ездом советов (перед райс'ездом отчитывается райисполком в целом), а перед „своими избирателями", т. е. перед теми, кто избрал их на районный с'езд советов, т. е. перед „сельскими, поселковыми и городскими советами и частями Красной Армии и Флота, находящимися на территории района, а также не принимающими участия в выборах в городские, поселковые и сельские советы рабочими фабрик и заводов" — избирателями на районный с'езд советов (ст. 2 того же „Положения о райс'ездах").

Отчетности депутатов перед своими избирателями советское правительство придает огромное значение. В частности, укажем на позднейший директивный акт Президиума ЦИК Союза ССР. В постановлении Президиума ЦИК Союза ССР от 23/XI 1927 г. „О перевыборах советов в 1927—1928 году", обращенном к ЦИК'ам РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР, ТуркССР и УзССР указывается: „Наряду с общей отчетностью о деятельности советов необходимо обратить особое внимание в перевыборную кампанию на отчетность депутатов перед своими избирателями. В частности, исчерпывающе должно быть освещено выполнение советами наказов, данных им на прошлых перевыборах. Должна быть расширена также практика отчетности вышестоящих исполнительных комитетов перед советами и на собраниях трудящихся, при непременном условии посылки на места достаточно опытных и сведущих работников" (Собр. Зак. СССР 1927 г., № 67, ст. 684).

28. Досрочный отзыв депутата осуществляется избирателями на их собрании в том случае, когда будет установлено, что депутат нарушил принятый на избирательном собрании наказ или инструкцию, данную ему на проведение воли избирателей в том либо ином заседании пленума Совета, либо в секции Совета, или уклонился от наказа либо вообще не выполняет своих обязанностей члена Совета по неуважительным причинам. А эти обязанности члена Совета очерчены достаточно широко: от обязанности регулярно и без опозданий посещать все заседания Совета и тех секций, в которых он обязан работать, до обязанности личной жизнью и примером высоко держать авторитет члена Совета (см. постановление ВУЦИК об организации Городских Советов Рабочих и Крестьянских Депутатов от 30 марта 1921 года в Сборнике постановлений и распоряжений ВУЦИК, стр. 32).

Право досрочного отзыва депутата есть одно из основных демократических начал, и т. Ленин указывает: „Вопрос о перевыборах это — вопрос действительного осуществления демократического начала". Однако, мы знаем, что в условиях буржуазной демократии демократические начала не осуществляются, и „буржуазия умышленно не дала права отзыва — права действительного контроля", в силу чего у избирателей в самых „демократических" республиках отсутствует основное демократическое

право сместить своего избранника. Наоборот, в условиях советской государственности нашел свое осуществление этот принцип демократичности государственного управления. В. И. Ленин указывает: „Советы созданы самими трудящимися, их революционной энергией и творчеством, и только в этом лежит залог того, что они работают всецело на осуществление интересов масс. В Совете каждый крестьянин, посылая, может и отозвать, и в этом истинный народный смысл Советов". (Подробнее см.: Речь в ВЦИК 21 ноября 1917 г.: „О праве отзыва и перевыборов членов Учред. Собрания" — Собр. соч. Ленина, т. XV, стр. 35). Право досрочного отзыва, являясь правом действительного контроля, правом смещения депутата его избирателями, или иначе — правом перевыбора, и есть то, в силу чего советский государственный аппарат „в силу выборности и сменяемости его состава по воле народа без бюрократических формальностей является гораздо более демократическим, чем прежние аппараты" (Ленин: „Удержат ли большевики госуд. власть", т. XIV, ч. 2).

Право досрочного отзыва депутата формулировано в советских конституциях таким образом:

Конституция РСФСР 1918 г. в ст. 78: „Избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы, согласно общему положению". Та же норма содержится в ст. 75 Конституции РСФСР 1925 г., ст. 92 Конст. ССР Армении 1926 г., ст. 71 Конст. Туркменской ССР 1926 г., ст. 93 Конст. Азербайджанской ССР 1925 г., ст. 99 Конст. ССР Грузии 1926 г. и т. д.

Порядок осуществления права досрочного отзыва содержится в положениях о местных — городских и сельских — советах. Так, в РСФСР „Положение о городских советах" от 24 октября 1925 г. (Собр. Узак. 1925 г., № 91, ст. 662) ст. 12 указывает: „Отдельные депутаты городского совета выбывают из его состава: 1) вследствие постановления об отзыве избирателями от того избирательного собрания, которое избрало данного депутата, принятого простым большинством голосов, при участии в вынесении означенного постановления не менее 35% избирателей, об'единенных этим собранием..." — Далее, ст. 79 того же Положения РСФСР указывает: „Собрание избирателей при участии не менее тридцати пяти процентов избирателей может принять решение об отзыве как отдельных своих депутатов, так и всех их. В это собрание должны приглашаться отзываемые депутаты.

Примечание. При отозвании депутатов новые выборы производятся особым распоряжением совета".

В УССР правовое регулирование отзыва членов городских и сельских советов имеет следующий вид:

„Положение о городских советах рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов" от 12 октября 1927 г. (Собр. Узак. УССР 1927 г., № 51-52, ст. 214) в ст. 8—9 указывает, что отдельные депутаты городского совета выбывают из состава совета:

а) по постановлению собрания избирателей об отзыве депутата, принятому простым большинством голосов избирательного собрания того участка, в котором депутат был избран, если при том в собрании принимали участие не менее 50% избирателей, об'единяемых этим участком; б) по собственному желанию депутата, о чем последним должно быть сделано заявление своим избирателям или президиуму городского совета; в) по постановлению городского совета в связи с утратой депутатом избирательных прав, согласно Конституции УССР и законодательства о выборах. В отношении депутатов, не посещающих заседаний совета, не исполняющих возлагаемых на них заданий, позволяющих себе недопустимое для депутата поведение и т. д., городской совет поднимает перед избирателями этого депутата вопрос о его отзыве. Постановления избирательных собраний являются окончательными и обжалованию не подлежат. Вместо выбывших членов совета в состав последнего входят, в порядке очередности по кандидатскому списку, кандидаты, избранные на избирательных собраниях того же избирательного участка. В случае отсутствия кандидатов назначаются частичные довыборы по данному избирательному участку.

Таким образом: а) отзыв члена горсовета производится собранием избирателей того участка, в избирательном собрании по каковому участку этот депутат был избран; это означает, что избиратели не имеют права постановить об отзыве депутата не ими — не по их участку — избранного; б) в собрании, обсуждающем вопрос об отзыве депутата, должно принимать участие не менее 50% избирателей, об'единенных этим участком, т.-е. не менее половины общего числа избирателей, значащихся в списках избирателей по этому избирательному участку; в) постановление об отзыве депутата выносится простым большинством голосов участников данного собрания; это значит, что если данный избирательный участок об'единяет, допустим, 3.000 избирателей, то собрание, компетентное обсуждать вопрос об отзыве своего депутата, должно состоять не менее как из 1.500 избирателей, а постановление об отзыве для своей действительности должно быть принято простым большинством голосов, т.-е. половина плюс один, т.-е. 751 голосом; г) такое постановление, состоявшееся при законном кворуме, является окончательным, не подлежит обжалованию, не нуждается ни в чьем утверждении и не может быть никем отменено.

„Положение о сельских советах“ УССР от 12 октября 1927 г. (Собр. Узак. УССР 1927 г., № 47 — 48, ст. 212) в своих статьях 6 — 7 содержит относительно выбытия отдельных депутатов из состава сельсовета нормы, аналогичные с нормами „Положения о городских советах“, изложенными выше. Отдельные депутаты сельсовета выбывают из состава совета: а) по постановлению собрания избирателей об отозвании депутата, принятому простым большинством голосов того избирательного собрания, в котором

этот депутат был избран, если в этом собрании принимали участие не менее 50% избирателей, об'единяемых данным избирательным собранием; б) по собственному желанию депутата, о чем последним должно быть сделано заявление сельскому совету или его президиуму; в) по постановлению сельского совета в связи с утратою данным депутатом избирательного права согласно Конституции УССР и законодательства о выборах. В случае необходимости (непосещение заседаний совета, неисполнение его заданий, недопустимое для депутата поведение и т. п.) сельский совет возбуждает перед избирателями вопрос об отозвании этого депутата.

Если, в виду отсутствия кворума, собрание избирателей не состоится два раза, то вопрос об исключении депутата из состава совета решается постановлением сельсовета, принятым двумя третями голосов и утвержденным райисполкомом. Вместо выбывших членов сельсовета в состав последнего входят, в порядке очередности, по кандидатскому списку, кандидаты, избранные на избирательных собраниях во время выборов. При этом необходимо заметить, что всякое постановление общего собрания избирателей вступает в силу лишь после его утверждения сельским советом, как органом диктатуры пролетариата; но постановления общих собраний избирателей об отзыве отдельных членов сельсовета, принятые простым большинством голосов, при наличии на этих собраниях не меньше половины избирателей, обязательны для сельского совета и, следовательно, ни в чьем утверждении не нуждаются и никем отменены быть не могут, а являются окончательными, обжалованию не подлежат и получают обязательную силу с момента их вынесения.

Вопрос об уточнении законодательства Союзных Республик о праве избирателей отзывать избранных ими депутатов и об установлении этого правового института, как безусловно актуального и вполне действующего, является для советского правительства полным громадного значения. В этих целях Президиум ЦИК Союза ССР в ноябре 1927 года разослал ЦИК'ам Союзных Республик циркулярное письмо, в котором указывает, что право отзыва депутатов является одной из важнейших форм советской демократии, а потому предлагается ЦИК'ам всех Союзных Республик разработать и провести в жизнь постановления о праве отзыва депутатов избирателями на следующих основаниях. Отзыв может иметь место в случаях: систематического непосещения депутатом заседаний советов, отказа от выполнения поручения совета, невыполнения наказа избирателей и недопустимого для члена совета поведения. Инициатива отзыва депутата может исходить не менее, чем от одной трети избирателей данного избирательного участка, от профессиональных организаций, от комитетов незаможных селян, крестьянских обществ взаимопомощи, союза „Кошчи", делегатских собраний женщин и от других общественных организаций, а также от городских

и сельских советов. Собрания избирателей, на которых должен быть поставлен вопрос об отзыве депутата, созываются по производственным, профессиональным или территориальным единицам, по постановлению советов или вышестоящих исполнительных комитетов. Постановление об отзыве депутата принимается простым большинством голосов, при чем приглашение отзываемого депутата для дачи об'яснений является обязательным. При этом Президиум ЦИК Союза ССР обращает внимание ЦИК'ов Союзных Республик, что право освобождать депутатов от их полномочий постановлениями городских и сельских советов не должно быть смешиваемо с правом отзыва депутата его избирателями и должно быть применяемо лишь при наличии условий, положительно предусмотренных конституцией той или иной союзной республики (утрата избирательного права, отказ от депутатских полномочий).

29. Правовое государство и положение граждан. В основу деятельности каждого органа государственной власти, как центральной, так и местной, как коллективного, так и единоличного, во всех современных государствах, монархиях и республиках одинаково положено подчинение закону. В силу этого деятельность органов власти как законодательной, так и правительственной, так равно и судебной, определяется законом. Органы власти законодательной, осуществляя свою функцию создания новых законов и отмены или изменения старых, в этой своей деятельности сами руководятся законами, изложенными в конституции: порядок возбуждения закона, его прохождения, обсуждения, принятия и об'явления во всеобщее сведение — все это заранее предусмотрено специальными законами, выполнение которых для самой законодательной власти обязательно. Органы власти правительственной, иначе называемой исполнительной (президент, министры, полиция, вообще правительство в тесном смысле), осуществляя свою функцию управления страною, в этой своей деятельности руководятся точно так же законом, устанавливающим круг их деятельности, т.-е. компетенцию каждого органа и форму этой деятельности (указ, приказ, обязательное постановление и т. п.). Органы власти судебной, функции которых состоят в практическом разрешении жизненных явлений на основе закона, осуществляют свои функции также в полном соответствии с законом и потому в области юстиции уголовной, гражданской и административной также подчинены закону.

Эта подчиненность всех органов государственной власти велению закона, т.-е. праву, носит название „правового режима", а само государство, проводящее правовой режим, называется „правовым государством".

(Не надо смешивать понятие: „правовое государство", как государство, проводящее „правовой режим", т.-е. подчиненность всех органов государственной власти закону, с понятием „правового государства", как теории государства, ограниченного

„правами личности“ и потому во имя „прав личности“ руководствующегося в своей, главным образом, законодательной деятельности принципами отвлеченного права, как чего-то стоящего над государством, но по существу являющегося защитою интересов капиталиста-одиночки: индивидуализм буржуазного права).

В правовом государстве, проводящем правовой режим, отношения органов государственной власти к индивидууму, ей подвластному, выражаются в том, что как государственная власть в целом, так и каждый ее орган имеют не только права, но и обязанности к гражданам, а граждане имеют по отношению к государственной власти и ее органам не только обязанности, но и права. Другими словами: обязанностям государственной власти соответствуют ее права, а ее правам — обязанности граждан; но зато и обязанности граждан соответствуют их права, а их правам — обязанности государственной власти.

Для органа государственной власти это значит, что его право есть его обязанность. Например: министр, имеющий право издавать приказ, обязан его издать, раз обстоятельства этого требуют; судья, имеющий право вынести приговор и арестовать гражданина, обязан это сделать, раз дело поступило на его разрешение и раз гражданин признан виновным в преступлении, за которое полагается лишение свободы; полицейский агент (милиционер), имеющий право задержать гражданина, обязан этого сделать по отношению к преступнику и т. д. Неиспользование органом власти своего права есть нарушение его обязанностей.

Для гражданина это означает, что для выполнения своих обязанностей по отношению к государству он признается имеющим определенные права. Например, для выполнения своих обязанностей по уплате государству налогов гражданин имеет право требовать от подлежащих органов государственной власти установления суммы налога не свыше того размера, какой установлен законом; будучи обязанным к выполнению той или иной повинности, гражданин вправе требовать отмены распоряжений, налагающих на него повинности, законом не предусмотренные, и т. д.

Таким образом, в правовом государстве, проводящем правовой режим, индивид является не только об'ектом власти, но и суб'ектом прав. В государстве абсолютном индивид есть об'ект власти, существо бесправное; в государстве правовом индивид есть суб'ект прав, т. е. гражданин, а не подданный, и как гражданин он является правовым суб'ектом, личностью, суб'ектом публичных обязанностей и прав.

30. Советская республика есть государство правовое, осуществляющее свою деятельность в условиях правового режима, где каждый орган власти в исполнении своих общественных функций, своих должностных актов, подчинен закону. Органы законодательной власти Советских Республик действуют на основе конституции, как основного закона, и в рамках законов, изданных в развитие и дополнение конституции. Органы Советской

власти в области управления в своей деятельности связаны законом. Органы советского суда руководятся в своей деятельности законами, изложенными в Кодексах, декретах и иных постановлениях законодательства.

Вся деятельность органов советской государственной власти осуществляется на принципе законности, надзор за которой возложен на специальный аппарат государственной власти — государственную прокуратуру. Целью учреждения прокуратуры является „осуществление надзора“ за соблюдением законов и правильная постановка борьбы с преступностью“. На прокуратуру в первую очередь возложено: „осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений“.

Западно-европейская буржуазная литература склонна утверждать, будто во всем советском режиме законность отсутствует, будто деятельность советской государственной власти в целом и каждого ее органа руководится принципом целесообразности, а не принципом законности. Эти утверждения безусловно неправильны. Советская власть даже в период ожесточенной гражданской войны проводила подчинение всех органов власти закону: в ноябре 1918 г. VI Всероссийский Чрезвычайный С'езд издал постановление о точном соблюдении закона, исходя из того, что подчинение закону необходимо в целях укрепления власти рабочих и крестьян, и потому призвал всех граждан республики, все органы и всех должностных лиц Советской власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР, а равно изданных и издаваемых центральной властью постановлений, положений и распоряжений. Таким образом, еще в тот период гражданской войны Советская Республика установила как подчинение закону, так и согласованность распоряжений местных органов власти с постановлениями и распоряжениями центральной власти (иерархия постановлений), т.-е. два существенных принципа правового режима. С переходом же к мирному социалистическому строительству Советская власть создала прокуратуру, как специальный государственный аппарат для надзора за соблюдением законности для того, чтобы, как это выразил т. Ленин, „следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей Республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям“, так как „законность должна быть одна, и основным злом во всей нашей жизни и во всей нашей некультурности является попустительство исконно русского взгляда и привычки полудикарей, желающих сохранить законность Калужскую в отличие от законности Казанской“. Исходя из этого, „прокурор отвечает за то, чтобы ни одно решение местной власти не расходилось с законом, и только

с этой точки зрения прокурор обязан опротестовывать всякое незаконное решение". При этом тов. Ленин указал: „Прокурор не вправе приостанавливать решение, а обязан только принять меры к тому, чтобы понимание законности установилось абсолютно одинаковое по всей Республике" („О двойном подчинении и законности"— т. XX, ч. 2, стр. 510).

31. Правовое положение граждан в Советской Республике. Так как советский режим есть правовой, а Советская Республика поэтому есть правовое государство, то частные лица пользуются в Советских Республиках правовым положением граждан, т. е. являются суб'ектами обязанностей и прав как частного, так и публичного характера.

Однако, основная предпосылка пользования гражданами своими правами в Советских Республиках радикально отлична от пользования правами граждан Запада. На Западе в основу прав гражданина положено так называемое „естественное право личности", нашедшее свое выражение в „Декларации прав человека и гражданина" 1789 года. Этого требовали интересы развивавшегося на Западе частного капитализма, основанного на праве частной собственности на средства производства, на свободе личности к проявлению и развитию своей инициативы в целях личного обогащения. В тот исторический момент — конец XVIII и начало XIX века — этого требовали интересы капиталиста - одиночки.

Поэтому естественное право личности глубоко индивидуалистично, а в основе его лежит личный эгоизм, выражающийся в том, что личность признает себя центром мироздания и свои личные интересы противопоставляет интересам всего общества. Отсюда вытекает положение, что государство в своем стремлении вторгнуться в сферу свободной деятельности личности подлежит постепенному ограничению, а сфера свободы личности, наоборот, подлежит постепенному расширению за счет сужения границ свободной деятельности государства. Это значит, что с точки зрения „естественного права личности" носителем прав является личность, которая и ограничивает свою свободу вполне добровольно в пользу государства, как бы принося определенную жертву в интересах общежития.

Этим и об'ясняется западно-европейская теория о границах прав государства, о пределах верховной власти, и учение о том, что „основным и общим признаком конституционных форм является то, что можно назвать *самоограничением* государственной власти, в силу чего эта власть не является абсолютною, в чьих бы руках она ни находилась, в руках народа или монарха с народным представительством; юридическим выражением такого самоограничения государственной власти являются так называемые *основные законы* или *конституции*; в них содержатся те юридические и политические положения, в пределах которых должны действовать все государственные власти,

не исключая и власти законодательной". (А. Д. Градовский, т. V, стр. 3).

Советское же государство, имея своей целью установление социалистического общества с обобществленными средствами производства, во главу угла ставит не личную собственность, но собственность коллективную, где частный интерес должен во всех случаях столкновения с интересом коллектива, т.-е. общим, уступать последнему. Отсюда следует, что в Советской Республике носителем прав является не индивид, не личность, но государство, как организация, устанавливающая и проводящая определенную систему общественных отношений, именуемую правовым строем, правопорядком или вообще правом. Следовательно, создателем права является государство, оно же является и источником прав отдельных личностей. Таким образом, не личность жертвует часть своих прав государству, но само государство наделяет граждан правами, т.-е. государство определяет личности сферу ее свободы в деле проявления ею своей инициативы, но и эту инициативу личность может проявлять и свою предоставленную ей государством свободу осуществлять не исключительно в своих личных интересах, но в интересах общих, всего коллектива, или, как неоднократно говорит нам закон: „в целях развития производительных сил страны".

Равным образом и в области пользования публичными правами каждый отдельный гражданин Советской Республики рассматривается не как носитель этих прав в силу одного лишь факта своего рождения на белый свет, но является наделенным этими правами от государства, получившим эти права из рук государства актом государственной власти, проводящей политику охраны интересов господствующих классов, т.-е. трудящихся масс города и села. Гражданин Советской Республики получает свои права как гражданские (право собственности, право найма помещения, право быть кредитором по обязательствам и договорам, право наследования и т. п.), так и публичные (право избирательное, активное и пассивное, свободу слова, союзов, коалиций и т. п.) не ради своих милых глаз, не на основании своего рождения и не для достижения своих личных целей, но от государства, из рук господствующего класса, в интересах общественных, в целях осуществления своих обязанностей, лежащих на нем как на члене общества, как на участнике в процессе производства и распределения.

Поэтому в Советской Республике права как гражданские, так и публичные должны рассматриваться как средство для осуществления гражданином его социальных функций, его общественных обязанностей. Это значит, что право, принадлежащее личности, есть не столько свобода личности, сколько ее общественная обязанность. Право как обязанность — вот коренное отличие взгляда социализма на суб'ективные права личности от воззрения на них буржуазной доктрины Запада.

А раз гражданин получает свои права, т.-е. границы своей свободы из рук государства, то буржуазный принцип: „Все, что не запрещено законом, считается дозволенным“ в советском строе должен уступить место обратному положению: „дозволено лишь то, что по законам разрешено“, так как носителем и источником прав является не личность, но государство.

32. Правовой и полицейский режим. Тот факт, что само государство определяет гражданину рамки его свободы и границы его частной инициативы, отнюдь не дает права утверждать, что данное государство проводит у себя полицейский, а не правовой режим, и что оно не дает возможности осуществления гражданской свободе.

Под свободою понимается принадлежащая каждому индивиду возможность осуществлять и развивать свою физическую, умственную и моральную деятельность. Советская конституция признает такую возможность за каждым гражданином, но лишь устанавливает для индивида границы его деятельности, переступать которые он не вправе, так как иначе он вторгнется в область деятельности, оставленную государством за собой. Например, гражданин вправе открыть промышленное предприятие с количеством рабочих или двигателей до известного предела; свыше же этого предела государство оставляет за собой право открытия предприятий, так как государство признает, что крупные предприятия должны быть только государственные. Но в рамках предоставленной индивиду свободы государство охраняет и защищает права индивида, установленные за ним законом, и только тогда, когда деятельность индивида проявляется противно праву, государство изданным им ранее законом уполномачивает органы публичной власти „выступить, чтобы наказать, принудить к возмещению или отменить“ (см. Дюги — „Конституционное право“, стр. 706).

Однако, даже буржуазная наука государственного права признает, что закон, ограничивающий свободу каждого в интересах общества, позволяет выступить раньше, чем какое-нибудь нарушение прав было произведено, с целью предупредить, по мере возможности, факт или акт, противный праву (см. Дюги, там же, стр. 707). Для этого закон дает власти особые полномочия, которые называются „полицейскими полномочиями“, в силу которых власть может заранее принять некоторые меры, чтобы воспрепятствовать произойти тому или иному факту, противному праву, например, произвести облаву или раз'езды патрулей для поимки опасных для общежития элементов, дабы воспрепятствовать, насколько возможно, совершению воровства или убийства, заранее воспрещенных законом. Принятие таких полицейских мер предупреждения противоправных актов вполне допустимо и при наличности правового режима, т.-е. подзаконности всех органов власти, подчинения их деятельности закону. Такие меры полицейского предупреждения, даже по учению

буржуазной науки, естественны и необходимы во всех областях общественной жизни для предупреждения социального зла или индивидуального ущерба,— например, правила осмотра котлов во избежание их взрыва, обязательные постановления о езде по городу, об учете проживающих и множество других мер полицейского характера.

Таким образом, даже по учению буржуазных государствоведов, полицейский режим вполне совместим с правовым режимом, лишь бы проведение полицейских мер было поставлено в рамки закона и деятельность органов власти при введении этих мер в действие и проведении их в жизнь была бы подчинена закону и осуществлялась бы под надзором того государственного аппарата, которому закон поручил надзор за законностью действий всех и каждого. Это значит, что меры полицейского режима в условиях законности не дают оснований утверждать, что данное государство, их проводящее, есть государство полицейское. Полицейские меры принимаются и в „свободолюбивой“ Англии, и никто не считает ее государством полицейским.

Полицейским государством называется такое, где личности совершенно отказано в какой - либо инициативе, где отсутствует всякая свобода общественная и даже личная, где частную инициативу во всех проявлениях общественной жизни заменяет государство, где во все углы и подробности народной жизни проникает всемогущая опека государства. Там, где государство в лице своей полиции издает правила и о том, что кушать обывателю, и во что ему одеться, и как показаться на улице, и как жить и — главное — как думать и проявлять свою мысль, там, где государство регламентирует каждый шаг индивида в его общественной и даже частной жизни, где, следовательно, индивид является не суб'ектом прав, но об'ектом власти — там мы имеем государство полицейское. Советская Республика такою регламентациею не занимается, имеет дело не с „обывателями“, а с гражданами, наделяя их определенными правами, полицейской опеке их не подчиняет и не ставит их в положение безличных и бесправных об'ектов для правительственных мероприятий. Устанавливая меры безопасности или меры для поднятия и развития промышленности и народного хозяйства, проводя социалистическое землеустройство или кооперирование населения, государство стремится обеспечить нормальные условия общежития и внести известную планомерность в народное хозяйство, но этим оно ни в какой мере не вторгается ни в личную жизнь граждан, ни в рамки отведенной им свободы их деятельности, не подавляет общественной инициативы, наоборот — стремится ее пробудить и развить и лишь согласовать ее с целями общегосударственными. Вместе с тем Советская Республика отношения между гражданами и органами власти определяет не усмотрением и не произволом правящей власти, но законом, придавая нормам полицейского характера значение правил, которые связывают агентов

власти в отношении граждан и ставят всю деятельность агентов власти в рамки и под контроль закона.

Таким образом, Советская Республика проводит правовой режим, которому нисколько и нигде в мире не противоречит проведение полицейских мер предупреждения противоправных фактов, при чем эти полицейские меры проводятся в рамках и под контролем закона и, следовательно, Советская Республика есть государство правовое.

33. Обнародование законов. В области проведения законности, как основы правового режима во всех областях народной жизни, громадное значение имеет обнародование законов. Юридическое значение этого акта заключается в том, что приведение закона в действие становится обязательным лишь с момента обнародования закона, так как до момента об'явления закона во всеобщее сведение никто не может, а потому и не обязан быть знакомым с его содержанием и, следовательно, не может быть признаваем обязанным его выполнять. Из этого следует, что законодатель и государство вообще имеет право требовать исполнения закона только тогда, когда можно предполагать, что то или иное узаконение действительно получено в данной местности и может поэтому рассматриваться как известное всем, до кого оно может относиться. Поэтому каждое законодательство устанавливает срок, по истечении которого обнародованный закон считается общеизвестным, и порядок об'явления законов во всеобщее сведение, т.-е. форму обнародования законов.

Форма обнародования законов, т.-е. способ об'явления законодательных актов во всеобщее сведение, имеет громадную важность, так как от этого зависит степень общеизвестности закона, уверенность для государственной власти, что закон действительно стал известен населению. В прежнее время, при слабом развитии грамотности и отсутствии органов печати, доведение закона до всеобщего сведения было чрезвычайно затруднительно. Но и тогда законы и иные распоряжения государственной власти об'являлись во всеобщее сведение через глашатаев, герольдов и т. п. на площадях, базарах, с церковных кафедр и т. д. Затем законы вывешивались на стенах зданий в людных местах. С появлением периодической печати законы печатаются в специально для того предназначенных правительством газетах и иных печатных органах — официальных изданиях. Этот последний порядок обнародования законов через органы печати установлен и в советских республиках.

В отношении обнародования законов обычно различаются два вида норм: а) установление органов печати, в которых публикуются во всеобщее сведение законодательные акты и административные распоряжения, и б) установление дня, с которого закон и административное распоряжение признаются вступившими в силу, ставшими обязательными к исполнению.

В отношении законов и распоряжений правительства Союза ССР действует постановление ЦИК и СНК СССР от 22 августа

1924 г. (С. З. СССР 1924 г., № 7, ст. 71) с изменениями от 8. I. 1926 г. и 10. IX. 1926 г. (С. З. СССР 1926 г., № 3, ст. 13 и № 61, ст. 454), которыми установлены как органы печати, в которых публикуются законы и распоряжения правительства Союза ССР, так и день, с которого эти законы и распоряжения признаются обязательными к исполнению как органами власти, так и населением.

Согласно этого закона от 22 августа 1924 г. „О порядке опубликования законов и распоряжений правительства Союза ССР“, все декреты и постановления С'езда Советов Союза ССР, ЦИК'а ССР и его Президиума, СНК Союза ССР и СТО СССР подлежат опубликованию в „Собрании Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР“, которое, таким образом, следует отличать от „Собраний Узаконений и Распоряжений Рабоче - Крестьянского Правительства Союзной Республики“. Однако, тот же закон устанавливает два вида декретов и распоряжений, которые не подлежат опубликованию в „Собрании Законов СССР“: а) не подлежат опубликованию вовсе те постановления, о неопубликовании которых имеется специальное распоряжение ЦИК'а СССР или его Президиума, СНК СССР или СТО СССР, их Председателей, Секретаря ЦИК'а, Управляющего Делами СНК или СТО СССР; б) не подлежат обязательному опубликованию в „Собрании Законов СССР“ постановления административного и хозяйственно - административного характера ЦИК'а СССР и его Президиума, СНК и СТО СССР, опубликование которых, как не имеющих общего значения, будет признано излишним для постановлений ЦИК'а СССР и его Президиума — Секретарем ЦИК'а СССР, а для постановлений СНК и СТО СССР — Управлением Делами СНК или СТО СССР.

„Собрание Законов СССР“, как принято сокращенно называть „Собр. Зак. и Расп. Раб. - Крест. Правит. СССР“, распадается на два отдела: первый и второй. В первом отделе публикуются „постановления законодательного характера, за исключением международных договоров, соглашений и конвенций Союза ССР“; во втором отделе публикуются „прочие постановления, равно как и международные договоры, соглашения и конвенции Союза ССР“.

Из числа декретов и постановлений, подлежащих опубликованию, важнейшие и требующие более широкого распространения публикуются помимо „Собрания Законов СССР“ еще в „Известиях ЦИК Союза“, т.-е. в ежедневной газете, а постановления Совета Труда и Обороны также в „Экономической Жизни“, т.-е. в ежедневной газете, органе СТО СССР.

Относительно рассылки на места и распространения „Известий ЦИК СССР“ и „Экономической Жизни“ закон никаких специальных указаний не дает, так как оба эти органа являются периодическими изданиями и ничем в этом отношении от обычных газет не отличаются. В отношении же „Собрания Законов СССР“ закон 22 августа 1924 г. в ст. 14 указывает: „Немедленно

по выходе в свет каждого номера „Собрания Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР" экземпляры последнего направляются в Президиум Центрального Исполнительного Комитета, Совет Народных Комиссаров, Совет Труда и Обороны и Народные Комиссариаты Союза ССР, во все центральные исполнительные комитеты и советы народных комиссаров союзных и автономных республик, во все губернские, областные, уездные и волостные исполнительные комитеты или соответствующие им органы других наименований".

Таким образом, законом от 22 августа 1924 г. установлены те органы печати, с опубликованием в которых законодательные акты и административные распоряжения Правительства Союза ССР считаются об'явленными во всеобщее сведение и в которых каждое должностное лицо и любой гражданин могут осведомиться: был ли издан во всесоюзном масштабе закон или указ по тому или иному вопросу и если издан, то каково его содержание. Таких органов печати этим законом установлено три: „Собрание Законов и Распоряжений Раб.-Крест. Правительства Союза ССР", „Известия ЦИК Союза ССР" и „Экономическая Жизнь"; в первом органе печатаются все декреты и постановления, признанные подлежащими обязательному опубликованию; во втором органе публикуются те из числа первых, которые признаны важнейшими и требующими более широкого распространения; и в третьем органе СТО печатаются постановления СТО.

Относительно же времени вступления этих актов правительства Союза ССР в силу, т.-е. относительно установления того дня, с которого законы и распоряжения правительства СССР признаются обязательными к выполнению их всеми органами Советской власти, каждым должностным лицом и всем населением, законом установлен следующий порядок.

Согласно постановления ЦИК и СНК Союза ССР от 6 февраля 1925 г. „О времени вступления в силу законов и распоряжений правительства Союза ССР" (Собр. Зак. СССР 1925 г., № 8, ст. 75) постановления Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, его Президиума, Совета Народных Комиссаров СССР и Совета Труда и Обороны Союза ССР, опубликованные в „Собрании Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР", в „Известиях ЦИК'а Союза ССР и ВЦИК'а" и в газете „Экономическая Жизнь", вступают в силу: в столичных городах союзных республик и в их уездах — со дня получения центральными исполнительными комитетами союзных республик соответствующего номера одного из вышеуказанных изданий, в губернских городах и их уездах — со дня получения такого номера губисполкомами, а в остальных городах и их уездах — со дня получения номера уездными исполкомами. С этих же сроков начинают свое действие и распоряжения, постановления, циркуляры, инструкции и т. п., издаваемые ведомствами Союза ССР, опубликованные в указанных выше изданиях; если

же эти распоряжения ведомств Союза ССР будут опубликованы только в ведомственных периодических изданиях или же ранее, чем в указанных выше „Собрании Законов", „Известиях" и „Экономической Жизни", то они вступают в силу в столичных, губернских и уездных городах и их уездах со дня получения соответствующего номера руководящими учреждениями соответствующего ведомства в этих городах, а там, где местный ведомственный аппарат организован в специальных округах, распоряжения эти вступают в силу для этих округов и их подразделений — со дня получения номера соответствующими органами данного ведомства.

Однако, законы и распоряжения, в которых указан срок введения их в действие, вступают в силу с этого указанного в них срока (ст. 3). Законы и распоряжения, в которых указано введение их в действие по телеграфу либо по радиотелеграфу, вступают в силу в столичных городах союзных республик, губернских и уездных городах с их уездами — с момента получения телеграммы или радиотелеграммы центральными, губернскими и уездными исполнительными комитетами (ст. 4). Постановления, не подлежащие оглашению, вступают в силу с момента их получения учреждениями, которым они посланы (ст. 5). Исполнительные Комитеты ведут точный учет времени поступления номеров официальных изданий, указанных выше; в отношении же ведомственных изданий эта обязанность возложена на получающие их учреждения соответствующего ведомства (ст. 6).

Эти указания закона от 6 февраля 1925 года дополнены постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 июля 1927 г. (С. З. СССР 1927 г., № 32, ст. 326):

1. Бывают случаи, когда союзные законы и распоряжения издаются в форме лишь директивы союзным республикам или их органам издать тот или иной закон или распоряжение; таким образом, в целом виде такой закон или распоряжение являются по существу директивой. Такие директивные законы или распоряжения обязывают Союзные Республики или подлежащие их органы издать соответствующие нормы; но правила, изложенные в директивах союзного закона или распоряжения, подлежат применению не с момента, когда опубликован или получен союзный закон или распоряжение, в котором они помещены, а с момента опубликования или получения соответствующего республиканского закона или распоряжения. Например: постановление СНК УССР от 16 мая 1925 г. „О порядке выселения из железнодорожных помещений" (С.У. за 1925 г., № 26, ст. 206) издано на основании неопубликованного директивного постановления ЦИК и СНК СССР от 9.I. 1925 г., и административное выселение из помещений железных дорог в УССР должно производиться лишь со времени вступления в силу названного закона УССР.

2. Часто в целом союзные законы и распоряжения излагаются не в форме общей директивы, а в форме обыкновенного

закона или распоряжения, но наряду с общеобязательными в них нормами помещаются в них и директивы об издании Союзными Республиками или их органами конкретизирующих или детализирующих постановлений такого характера, без которых об'ективно невозможно выполнить эти законы или распоряжения. Такие законы и распоряжения союзных органов вступают в силу в целом или в части не с момента их издания союзными органами, а с момента издания или получения конкретизирующих или детализирующих их постановлений. Например: постановление ЦИК и СНК СССР от 16 октября 1925 г. „О выселении из казарменных помещений“ (С. З. СССР 1925 г., № 75, ст. 560) не приводилось в УССР в исполнение до издания в развитие его Правительством УССР соответствующего закона (С. У. УССР за 1926 г., № 19, ст. 161).

3. Все прочие союзные законы и распоряжения, в том числе носящие название „основ“, „основных начал“ и т. п., вступают в силу (вводится в действие) в общеустановленном порядке, определенном в вышеназванном постановлении от 6 февраля 1925 г. (С. З. СССР 1925 г., № 8, ст. 75). Этот порядок применяется и в том случае, когда в союзном законе помещается предложение Союзным Республикам внести вытекающие из союзного закона изменения в законодательство Союзной Республики; так, например: постановление ЦИК и СНК СССР „О государственных подрядах и поставках“ (С. З. СССР 1927 г., № 28, ст. 292) вступает в силу немедленно с изданием этого союзного закона или получением его на местах, хотя ст. 4 Вводного постановления к этому закону содержит директиву ЦИК'ам Союзных Республик ввести в их законодательства изменения, вытекающие из издания этого закона.

Равным образом „Положение о бюджетных правах Союза и Союзных Республик“ вступило в действие немедленно с его изданием, хотя в постановлении ЦИК и СНК СССР от 25 мая 1927 г. о введении в действие этого закона (С. З. СССР 1927 г., № 27, ст. 285) и содержится директива ЦИК'ам Союзных Республик в месячный срок согласовать законодательство Союзных Республик с этим законом. Директива такая касается вопросов чисто кодификационного свойства, то или иное разрешение которых не может приостанавливать действия установленным порядком изданных законодательных норм.

4. Бывают случаи, когда в законе или распоряжении ЦИК'а СССР, его Президиума, СНК СССР и СТО не установлено особого срока для издания в их исполнение и развитие Центральными Исполнительными Комитетами, Совнаркомами и Экономсовещаниями Союзных Республик указанных постановлений. В таких случаях эти постановления должны быть изданы Союзными Республиками не позже двух месяцев со дня опубликования (или со дня получения не подлежащего опубликованию) общесоюзного закона или правительственного распоряжения (С. З. СССР 1927 г., № 32, ст. 326).

В союзном государстве, каковым является Союз ССР, право издания законов принадлежит как высшим органам союза, так и высшим органам государств — членов союза, т.-е. в Союзе ССР функции законодательные осуществляются и высшими органами Союза ССР и соответствующими им органами союзных республик (С'езды Советов, ЦИК'ы, СНК). Поэтому может произойти, что законом, изданным ЦИК'ом или СНК Союза ССР будет отменен либо изменен закон какой-либо из союзных республик, и тогда как органам государства и должностным лицам, так и населению данной союзной республики может быть неясно, какой же из этих законов имеет силу на территории данной союзной республики. Поэтому законодательство союзных республик регулирует этот вопрос, и ЦИК и СНК УССР, издав для Украины постановление „О времени вступления в силу законов и распоряжений Правительства УССР, распоряжений ведомств УССР, а также об опубликовании законов Правительства Союза ССР в „Вістях ВУЦВК“ от 27 октября 1926 г., включили в этот закон норму; ст. 8: „В случае, если законы УССР изменяются или отменяются законами Союза ССР без определенных указаний в последних на изменение или отмену законодательства УССР, Народный Комиссар Юстиции УССР обязан по соглашению с соответствующими ведомствами представить Совету Народных Комиссаров УССР соответствующий проект постановления об изменении или отмене закона УССР“. С другой стороны, в целях ознакомления широких масс населения с законодательством Союза ССР, в том же законе имеется норма в ст. 9, возлагающая на Народный Комиссариат Юстиции обязанность опубликовать в „Вістях ВУЦВК“ наиболее важные декреты и постановления законодательных органов Союза ССР наравне с декретами и постановлениями УССР (Собр. Узак. УССР 1926 г., отд. 1, № 65, ст. 430).

34. Обязательное постановление, как правовой акт власти, обращенный к населению, есть юридическое правило общего характера, имеющее силу для всех граждан, находящихся на территории, подведомственной органу, это юридическое правило издавшему, и обычно содержащее в себе определенную санкцию. Применительно к исполкомам и советам, обязательными постановлениями, издаваемыми исполкомами краевыми, областными, губернскими, уездными, окружными, районными и волостными, а также советами городскими, поселковыми и по постановлению губисполкома экономически мощными сельсоветами, являются юридические правила, т.-е. предписания общего характера, направленные ко всему населению, находящемуся на территории данного исполкома или совета, обязательные к исполнению этим населением, и, как общее правило, содержащие в себе санкцию, т.-е. указание на ответственность за неисполнение или нарушение этого постановления.

Рассмотрим основные черты обязательного постановления:

1. Оно есть юридическое правило, т.-е. предписание, акт органа государственной власти, нормативный акт, нормативное

веление власти. Поэтому обязательное постановление не является лишь актом убеждающим, советом, увещеванием. Осуществляя свое право издания обязательного постановления, орган власти осуществляет этим свою власть, т.-е. право приказания, и вовсе не становится в положение уговаривающего.

2. Оно имеет общий характер, так как имеет силу не для одного - двух граждан, а для всех граждан, проживающих и даже временно находящихся на данной территории, на территории, подведомственной тому органу власти, который это обязательное постановление издал. Этим общим характером оно отличается от административного распоряжения, которое может последовать и в отношении индивидуально указанного лица и конкретно определенного имущества (денационализировано такое - то домовладение такому - то лицу). Обязательное постановление может последовать и в отношении известной группы населения (например, граждан, достигших известного возраста или занимающихся определенной профессией и т. п.), но не в отношении персонально поименованных лиц.

3. Оно обязательно к исполнению, так как оно есть нормативное веление власти, предписание органа власти. Оно не может остаться неисполненным, оно должно быть выполнено. Невыполнение этого предписания органа власти влечет за собою репрессию, производимую в порядке уголовном или административном.

4. Оно, как общее правило, содержит в себе, в своем тексте, санкцию, т.-е. указание на то, что его неисполнение повлечет за собою принятие в отношении его нарушивших лиц мер репрессивных в порядке судебном или административном.

Из изложенного следует:

1. Так как обязательное постановление есть нормативный акт органа власти, снабжаемый санкциею, т. е. указанием на репрессию в случае его неисполнения, то следует помнить, что органы власти параллелизмом заниматься не призваны, не в этом их назначение. А отсюда следует, что предметом обязательного постановления не должно быть то, что уже содержится в другом акте государственной власти, как норма (предписание), снабженная санкцией (репрессией). Это значит, что обязательное постановление не должно копировать уголовный закон. Право администрации — у нас исполкомов — на издание обязательных постановлений и наложение за их неисполнение административных взысканий ограничено теми случаями, которые прямо не предусмотрены уголовным законом — у нас Уголовным Кодексом. (См. проф. В. Кобалевский: „Очерки советского административного права“, стр. 154).

2. Так как обязательное постановление есть акт органа власти, то нельзя привлекать ни к административной, ни к уголовной ответственности за постановления не органов власти — например, земельного общества, кооператива, комитета

крестьянской взаимопомощи, общего собрания членов профсоюза и т. п., хотя бы выполнение этих постановлений и было обязательно для всех лиц, на которых то или иное из этих постановлений распространяется: все такие постановления, будучи обязательными к исполнению, не являются теми обязательными постановлениями, невыполнение либо нарушение которых влечет за собою репрессию в порядке уголовном либо административном.

3. Так как обязательное постановление имеет обязательную силу и подлежит исполнению всеми, на кого оно распространяется, то оно имеет свою силу и для судебных органов, которые не могут его игнорировать только потому, что в нем содержится указание на применение репрессии в порядке административном, а не судебном. В частности, содержащаяся в обязательном постановлении исполкома норма, как юридический акт, устанавливающий определенный порядок общественных отношений, может быть положена нашим судом в основу судебного решения по делу гражданскому и судебного приговора по делу уголовному. В этом отношении ст. 3 Гражданского Процессуального Кодекса определенно указывает: „Суд обязан разрешить дела на основании действующих узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства, а также постановлений местных органов власти, изданных в пределах предоставленной им компетенции“ (редакция РСФСР) или „в пределах предоставленных им по закону прав“ (редакция УССР).

4. Так как обязательное постановление не есть акт законодательный и издается органами власти, законодательными функциями не обладающими, то оно от законодательных актов общегосударственного значения отличается не только тем, что его применение ограничено определенными рамками территории губернии, округа или уезда, но и тем, что ни одно обязательное постановление не должно противоречить законам, издаваемым центральною властью. Реагировать на постановления местных органов власти, противоречащие закону, возложено нашими законами на прокуратуру и на суд.

Прокуратура прежде всего, предварительно до принятия исполкомом того или иного постановления, дает этому исполкому свое заключение о законности либо незаконности этого постановления; затем прокуратура имеет право — а, следовательно, и обязана — сделать данному исполкому предложение об изменении, дополнении либо отмене того постановления, в том числе и обязательного постановления, которое, по мнению прокуратуры, противоречит закону; и, наконец, если указания прокуратуры в ее заключении и предложении оказались безрезультатны и исполком с ними не согласился, прокуратура опротестовывает каждое противоречащее закону постановление исполкома, в том числе и противоречащее закону обязательное постановление, вышестоящему исполкому.

При этом на Украине действует правило, установленное постановлением 4-ой сессии ВУЦИК'а VIII созыва от 19 февраля

1925 г.: „О деятельности Государственной Прокуратуры“, ст. 4, п. „б“: „Установить, чтобы исполнительные комитеты, при принятии ими обязательных постановлений, устанавливали бы и определенные сроки вступления их в силу, вводя их в действие немедленно лишь в случаях спешности“ (С. У. УССР 1925 г., № 13-14, ст. 100). Этот срок на вступление обязательного постановления в силу необходим как для того, чтобы население имело возможность заблаговременно с ним ознакомиться, так и для того, чтобы прокуратура, усмотрев, что данное обязательное постановление противоречит закону, имела возможность заблаговременно его опротестовать в вышестоящий исполком, а этот последний имел бы возможность заблаговременно, до вступления этого обязательного постановления в силу, его отменить. Засим, 2-ая сессия ВУЦИК'а IX созыва в свое постановление от 28 октября 1925 г.: „О революционной законности“ включила ст. 24: „Установить срок для рассмотрения прокурорских протестов и предложений, а именно: для рассмотрения всеми органами власти поступающих к ним от прокурора предложений об изменении, пополнении или отмене изданных ими постановлений и распоряжений — недельный срок, для рассмотрения прокурорских протестов окрисполкомами — двухнедельный срок, а Совнаркомом и Президиумом ВУЦИК'а — месячный срок“ (С. У. УССР 1925 г., № 90, ст. 516).

Суд не имеет права отменять обязательные постановления, так как это право законом суду не предоставлено. Однако, суд не может быть принуждаем применить такое обязательное постановление, которое, по его убеждению, противоречит закону. Поэтому суд при разрешении того или иного конкретного дела имеет право — а, следовательно, и обязан — отказать в применении того или иного обязательного постановления, которое в глазах суда противоречит закону по существу или издано с нарушением компетенции органа, который его принял и издал.

На Украине в этом отношении действует постановление ВУЦИК от 9 августа 1922: „О взаимоотношениях судебных и административных органов власти“, где, отмечая, что суд, как орган власти, лишь технически выделен и независим, политически же и идеологически он является составною и неотделимою частью целостной Соввласти, полностью от нее зависит и проводит единую линию пролетарской диктатуры, и что суды должны отнюдь не присваивать себе таких функций, которые относятся к ведению других органов власти, особенно же недопустима тенденция противопоставлять суд всем другим органам власти и рассматривать его, как орган, стоящий вне этой власти или над нею,— ВУЦИК находит необходимым: „3. Признать, что контроль за закономерностью обязательных постановлений принадлежит прокуратуре, которая опротестовывает их в случае незакономерности в установленном порядке. Суд отменять обязательные постановления не вправе и лишь может при разрешении отдельных судебных

дел не применять те из них, которые явно противоречат закону или выходят за пределы компетенции издавшего их органа. О всех таких случаях суд доводит до сведения прокуратуры". (С. У. УССР 1922 г., № 33, ст. 514).

5. Закон указывает, что обязательные постановления издаются исполкомами „по предметам управления и охранения порядка, а также в развитие действующих декретов и положений" („Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке"— РСФСР от 27 июля 1922 г.: С. У. РСФСР 1922 г., № 48, ст. 603; УССР от 30 августа 1922 г.: С. У. УССР 1922 г., № 38, ст. 577). Из этого делается вывод, что издаваемые исполкомами постановления распадаются на два основных разряда: 1) издаваемые самостоятельно и 2) издаваемые в развитие или по применению действующих узаконений, при чем указывают, что „терминология закона в данном случае не вполне правильна, так как самостоятельно могут исполкомами издаваться обязательные постановления по всем вопросам, а не только по вопросам управления и охранения порядка" (А. Турубинер: „Обязательные постановления и Уголовный Кодекс"—„Власть Советов" 1924 г., № 5, стр. 69). Из этого делается вполне правильный вывод, что обязательные постановления могут быть издаваемы в развитие и по применению очень многих, если не всех, законодательных норм, но по вопросам, предусмотренным уже Уголовным Кодексом, издание обязательных постановлений было бы недопустимым параллелизмом, с одной стороны, и заменою уголовной меры социальной защиты мерою административного взыскания (или воздействия) — с другой, а это безусловно недопустимо, так как явилось бы заменою уголовного закона административным распоряжением.

6. Указанное выше „Положение о порядке издания обязательных постановлений" устанавливает, что исполкомы издают обязательные постановления „со включением в эти постановления указаний на ответственность, налагаемую в административном порядке за их несоблюдение". Значит ли это, что обязательное постановление без включения в себя какой-либо санкции невозможно и со включением санкции не административной, а судебной немыслимо? Мы полагаем, что нет. Обязательное постановление, т. е. определенное предписание органа власти в пределах его компетенции, есть нормативное веление власти, подлежащее безусловному исполнению со стороны населения данной территории. Поэтому неисполнение этого веления органа власти нельзя признать ненаказуемым только потому, что в этом юридическом нормативном акте не включено санкции. Неисполнение этого веления, следовательно, наказуемо, вызывает определенную репрессию. Но эта репрессия сама по себе не может быть возбуждена в порядке административном, так как этот порядок есть исключительный и потому действие его не предполагается, но должно

быть положительно указано и заранее об'явлено во всеобщее сведение. Это значит, что ответственность в порядке административном может иметь место лишь в том случае, когда об этом положительно „включено“ в данном обязательном постановлении, в противном же случае, при отсутствии в обязательном постановлении указания на ответственность за его неисполнение, налагаемую в административном порядке, должна иметь место репрессия судебная, привлечение к уголовной ответственности за неисполнение законного распоряжения или требования властей, призванных охранять общественную безопасность и спокойствие.

Таким образом, следует признать, что обязательное постановление не лишается своей силы обязательного к исполнению постановления и в том случае, когда оно содержит в себе указание на ответственность за его неисполнение либо нарушение, налагаемую не в административном, а в судебном порядке, а равно и в том случае, когда никакой санкции оно в себе не содержит.

Действующее советское право признает возможность издания обязательного постановления с ответственностью за его неисполнение и в судебном порядке. Так, § 1 Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР № 191/92 по применению положения об издании местными исполкомами и горсоветами обязательных постановлений устанавливает: „1. Обязательными постановлениями местных исполкомов и горсоветов устанавливаются обязанности для всего населения соответствующей территории или для отдельных его групп с ответственностью за неисполнение этих обязанностей в административном или судебном порядке“ („Еженедельник Советской Юстиции“ 1927 г., № 25 от 29/VII 1927 г., стр. 782).

Поэтому мы не можем согласиться с утверждением, будто „сила обязательных постановлений, как и всякой правовой нормы, заключается в том, что они сопровождаются определенной санкцией“ (А. Турубинер, там же). Дело в том, что административное распоряжение, обращенное к населению, содержащее в себе определенное предписание, подлежащее исполнению со стороны населения, это и есть обязательное постановление, обязательное к своему исполнению населением, хотя бы в тексте его и не содержалось ни административной, ни уголовной санкции. Для его юридической силы необходимы лишь два условия: первое— чтобы оно было издано органом власти, на то компетентным (формальный признак его законности), и второе — чтобы по своему содержанию оно не противоречило закону (материальный признак его законности).

Поэтому, когда в настоящее время поднят вопрос о предоставлении сельсоветам права издания обязательных постановлений, то приходится признать, что здесь мы имеем дело с некоторою неточностью терминологии. Сельсовет, как высший орган на селе в пределах своей компетенции, имеет право издавать распоряжения, обязательные к исполнению населением, об'еди-

няемым этим сельсоветом, лишь бы эти распоряжения не выходили из компетенции сельсовета; эти распоряжения, облеченные в форму постановлений сельсовета и об'явленные местному населению, подлежат, как и каждый нормативный акт органа власти, исполнению со стороны местного населения, а потому и являются и по существу и по форме обязательными постановлениями. Но так как закон не предоставил ни одному из органов власти привлекать за неисполнение этих обязательных постановлений к ответственности в административном порядке, то таковая ответственность возможна лишь в порядке судебном; но и за нарушение любого обязательного постановления возможно привлечение к ответственности в порядке судебном: так, по украинскому „Положению о порядке издания обязательных постановлений" от 30 августа 1922 г. взыскание в административном порядке может быть наложено в течение одного месяца со дня совершения проступка; после же истечения этого срока нарушитель может быть преследуем лишь в судебном порядке (ст. 9, п. „г".: С. У. УССР 1922 г., № 38, ст. 577). Следовательно, когда говорят о предоставлении сельсоветам права издавать обязательные постановления, то под этим понимают допущение административного порядка ответственности за их нарушение и установление специальных мер административного взыскания, то-есть право сельсовета налагать эти меры административного взыскания в административном порядке.

Это означает, что, с точки зрения действующего права, под обязательным постановлением следует понимать такой об'являемый во всеобщее сведение акт местного исполкома или горсовета, устанавливающий обязанности для всего или части населения соответствующей территории, в котором (акте) устанавливается ответственность за неисполнение этих обязанностей в административном или судебном порядке.

35. Обеспечение прав граждан. В области определения правового положения граждан большое значение отводится установлению мер к обеспечению прав граждан от незаконных действий со стороны того или иного органа государственной власти, органа коллективного или единоличного должностного лица. Установление этих мер составляло заботу советского правительства еще в период обостренной гражданской войны и военного коммунизма.

Еще 8 ноября 1918 г. VI Всероссийский Чрезвычайный С'езд Советов в постановлении: „О точном соблюдении законов" (С. У. РСФСР 1918 г., № 90, ст. 908) установил в ст. 3: „Вменить в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям, по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление соответствующего краткого протокола. В протоколах должны быть указаны время, место и имена должностных лиц или название учреждения

и сущность дела. Копия протокола тут же выдается жалобщику, другая же немедленно сообщается соответствующему высшему учреждению". При этом ст. 5 того же постановления предписывает: „За явно неосновательное, грубым злоупотреблением являющееся требование составления протокола, равно как и за отказ от составления его — привлекать к народному суду". Таким образом, в этом законе мы имеем инстанционный порядок обжалования как незаконных и неправильных действий должностных лиц, так равно и отсутствия со стороны должностных лиц либо советского учреждения необходимых действий. Это обжалование действий либо бездействия каждого должностного лица каждого советского учреждения производится, согласно этого закона, принесением жалобы соответствующему высшему учреждению, т.-е. путем обжалования по инстанциям или, как иначе говорят, жалобою по начальству. Жалоба эта записывается в протокол, составляемый должностным лицом или советским учреждением, на чьи действия или бездействия она приносится, и передается им соответствующему высшему учреждению. Разумеется, этим нисколько не уменьшалось право любого гражданина подать свою жалобу письменную или даже устную высшему учреждению непосредственно. Цель этого закона о составлении протоколов с содержанием жалобы состояла в том, чтобы дать неграмотному населению реальную возможность обжалования неправильных действий либо бездействия органов советской власти.

Последовавшим затем декретом ВЦИК от 9.IV.1919 года, зарегистрированным в ВУЦИК'е, и декретом СНК РСФСР от 30. VI. 1921 г. на органы Рабоче-Крестьянской Инспекции возложена организация центрального и местных бюро жалоб и заявлений для приема жалоб и заявлений на действия органов Советской власти от всех без исключения граждан Советской Республики.

Об'являя об этом постановлением от 14 сентября 1921 г. „О правах жалобщиков", ВУЦИК оповестил в том же постановлении, что одновременно и на тех же основаниях принимаются жалобы и заявления Президиумом ВУЦИК'а (приемная тов. Петровского). (Аналогичное постановление ВЦИК имело место 30 июня 1921 г. с указанием, что одновременно и на тех же основаниях принимаются жалобы и заявления Президиумом ВЦИК: приемная тов. Калинина). Далее, в этом законе устанавливается, что все жалобы и заявления, как общее правило, проходят через местные бюро жалоб и заявлений при местных органах Раб.-Крест. Инспекции и разрешаются по возможности на месте.

Жалобщики, недовольные решением местного Бюро, имеют право обратиться в высшее в инстанционном порядке Бюро жалоб, т.-е. постановления уездных бюро жалоб могут быть обжалованы в губернские бюро, а постановления последних

в Центральное Бюро. При этом закон предписывает местным органам власти ни в коем случае не чинить никаких препятствий жалобщикам в их поездках в губернские центры и в Харьков и указывает, что жалобщики ни в коем случае административным репрессиям за подачу жалобы не подвергаются, а за жалобы и заявления злостного или заведомо клеветнического характера граждане подвергаются репрессиям только по приговорам судебных учреждений. Далее в этом законе указывается, что распоряжения бюро жалоб, подтвержденные органом РКИ, о приостановлении решений должностных лиц и административных органов до рассмотрения жалобы Бюро жалоб обязательны для всех учреждений (С. У. УССР 1921 г., № 17, ст. 526).

В этих законах, создающих Бюро жалоб в составе Раб.-Крест. Инспекции, содержится установление права административной жалобы специально установленному на ее рассмотрение органу. Это уже не жалоба в инстанционном порядке, не жалоба, по начальству, которое может быть заподозрено в склонности во всех случаях оправдывать подчиненный орган, сплошь и рядом действующий по указаниям и предписаниям этого самого начальства, на имя которого приносится жалоба.

Чтобы избежать такого положения, при котором начальство может оказаться судьею в своем собственном деле, закон устанавливает порядок принесения жалобы не этому начальству, а органу власти, совершенно не заинтересованному в исходе жалобы, но имеющему своею функциею следить за правильным функционированием всего государственного аппарата. Таким об'ективно незаинтересованным органом и является Раб.-Крест. Инспекция, призванная следить за правильным исполнением своих обязанностей каждым органом власти, каждым должностным лицом. Для рассмотрения же жалоб и заявлений граждан закон устанавливает специальный аппарат в составе РКИ, как орган технический — Бюро жалоб. То обстоятельство, что эти Бюро жалоб непосредственно входят в аппарат РКИ, имеет громадное значение в том отношении, что таким путем РКИ имеет возможность использовать данные, полученные от расследования по поводу жалобы или заявления, для исправления недостатков государственного аппарата. В этом отношении совершенно правильно утверждение, что „при правильной постановке института жалобы руководящие центры административной власти быстро осведомляются самими заинтересованными о недочетах административной работы и, удовлетворяя справедливые требования жалобщика, в то же время получают возможность на практике усовершенствовать административный механизм“ (проф. М. Д. Загряцков: „Административная юстиция и право жалобы“, 1925, предисловие).

С организацией прокуратуры — этого органа, призванного следить за законностью действий частных лиц и органов власти, Бюро жалоб не только не подверглись упразднению, но, наоборот,

получили дальнейшую регламентацию своей деятельности, расширение и уточнение своей компетенции. „Положение о Бюро Жалоб Рабоче-Крестьянской Инспекции Украины“, принятое ВУЦИК'ом 23 февраля 1924 г. (С. У. УССР 1924 г., № 6, ст. 55), устанавливает, что учреждаемые при НК РКИ и его Губотделах Центральное и Местные Бюро жалоб имеют предметом своей деятельности „рассмотрение жалоб, заявлений и сообщений, содержащих указания на пренебрежительное отношение к трудящимся, бюрократизм, волокиту и другие недостатки госаппарата“. Эти жалобы и заявления принимаются Бюро жалоб от трудящихся и от учреждений и организаций в письменной или словесной форме без всякой оплаты гербовым и канцелярским сбором. При этом каждый трудящийся может делать заявления в Бюро жалоб не только о фактах, лично его касающихся, но и о всех наблюдаемых им недостатках и неустройствах госаппарата, хотя бы ими не были затронуты его личные интересы.

Если право административной жалобы предполагает личную заинтересованность жалобщика и дает органу, разрешающему жалобу по существу, основание к отказу в жалобе или к прекращению производства по отсутствию фактов, лично касающихся жалобщика или затрагивающих его личные интересы, то в этом Положении о Бюро Жалоб содержится несравненно более широкое право, чем известное науке административного права понятие административной жалобы. Этим законом каждый трудящийся, как непосредственно заинтересованный в правильном функционировании всего государственного аппарата и каждой его части, приглашается к выполнению своего гражданского долга — заявить о замеченных им недостатках и неустройствах госаппарата в целях их устранения, а не только лишь о фактах, затрагивающих личные интересы жалобщика, в целях восстановления его личных либо имущественных прав.

Бюро жалоб используют в целях улучшения работ госаппарата и устранения его недостатков не только жалобы и заявления граждан, но и всякого рода появляющиеся в прессе сообщения и корреспонденции, касающиеся волокиты и иных дефектов и недочетов госаппарата, назначая по этим заметкам соответствующие расследования. Таким образом, здесь мы имеем нечто более широкое, нежели надзор за законностью или жалобу на нарушение закона; здесь содержится прямое указание на принятие Советскою властью особых специальных мер к устранению всякого рода недостатков деятельности госаппарата, а не только к устранению лишь беззакония.

Работа Бюро жалоб по устранению всякого рода и вида недостатков функционирования госаппарата расширяется и углубляется. Постановлением ВУЦИК'а и СНК УССР от 26 ноября 1924 г. „О работе Бюро жалоб Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции УССР“ (С. У. УССР 1924 г., № 50 ст., 301) признано необходимым усилить состав Бюро жалоб в центре и на

местах представителями от Центральной и Губернских Комиссий незаможных селян. Равным образом, этим законом постановлено установить во всех без исключения центральных губернских и окружных государственных, хозяйственных, торговых и кооперативных учреждениях и организациях специальные ящики для жалоб на бюрократизм, волокиту и другие дефекты государственного и общественного аппарата. Этот закон издан во изменение, дополнение и развитие изложенного выше Положения от 23 февраля 1924 г. „в целях приближения деятельности Бюро жалоб НК РКИ к широким массам рабочих и крестьян и предоставления им максимальной возможности принимать участие в деле улучшения государственного, хозяйственного, торгового и кооперативного аппарата путем подачи жалоб и замечаний на те или иные его недостатки и дефекты“.

Таким образом, Раб.-Крест. Инспекция осуществляет свою функцию контроля и улучшения деятельности всего решительно государственного советского аппарата и народного хозяйства, выполняя один из заветов Ильича. Ленин: „А, ведь, Рабкрин и посвящен всему нашему государственному аппарату, и деятельность его должна касаться всех и всяких, без всякого из'ятия, государственных учреждений, и местных, и центральных, и торговых, и чисто чиновничьих, и учебных, и архивных, и театральных и т. д. — одним словом, всех без малейшего из'ятия“. („Лучше меньше, да лучше“, т. XVIII, ч. 2, стр. 133).

Советское правительство, осуществляя власть громадного большинства населения, не только не боится критики состояния своего аппарата, но заинтересовано в правильном — а, следовательно, и законном — его функционировании и потому широко приглашает каждого трудящегося оказать свое содействие упорядочению деятельности государственного аппарата, в том числе и проведению начал законности в области государственного управления, местного и центрального, и народного хозяйства. Поэтому закон от 26. XI. 1924 г. поручил Народному Комиссариату Раб.-Крест. Инспекции и Центральной Комиссии Незаможных Селян — каждому особо издать циркулярное обращение к соответствующим учреждениям и организациям о популяризации деятельности Бюро жалоб РКИ путем проведения агитационных кампаний как устных, так и в прессе, и помещения в периодической печати отчетов о наиболее ярких примерах этой работы.

Указанная выше правовая норма об обязательном установлении специальных ящиков для жалоб на бюрократизм, волокиту и другие дефекты государственного и общественного аппарата подтверждена постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 13 января 1926 г. об изменении ст. 3 Постановления от 26. XI. 1924 г.: в связи с переходом на трехстепенную систему управления и в целях дальнейшего приближения деятельности Бюро жалоб НК РКИ к широким массам населения, этим последним законом предписано ящики для жалоб установить во всех без исключения центральных и

окружных государственных, хозяйственных, торговых и коопера-тивных учреждениях и организациях.

Мы не останавливаемся на праве граждан приносить жалобы прокуратуре, так как это право граждан непосредственно вытекает из самого назначения института государственной прокуратуры „осуществлять надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений". Укажем еще на один порядок обжалования действий местных органов власти, как он установлен постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 24 марта 1925 г. (С. У. УССР 1925 г., № 33 — 34, ст. 255): „О порядке обжалования действий местных органов власти".

Этот закон утвердил „Инструкцию о порядке обжалования действий местных органов власти (по ведомственной линии)", т. е. о порядке обжалования по ведомственным инстанциям. Инструкцию эту закон вводит „в дополнение к действующим постановлениям о подаче жалоб в органы РКИ и прокуратуру, а равно в судебные, финансовые и другие органы, для коих законом установлен особый порядок". Закон этот предусматривает жалобы на отказы местных органов власти в удовлетворении ходатайств и заявлений и устанавливает, что такие жалобы приносятся заинтересованными лицами тому установлению, которому подчинен местный орган, на действия коего приносится жалоба, или же в тот самый орган, действия коего обжалуются. Для по-подачи такой жалобы устанавливается месячный срок со дня уведомления жалобщика об отказе в ходатайстве или заявлении. Но и жалоба, поданная с пропуском срока, подлежит направлению органом, на который жалоба приносится, в следующую высшую инстанцию, от которой уже зависит или рассмотреть эту жалобу, поданную по истечении срока, по существу, если она основательна и содержит в себе ценные указания на допущенную местным органом незаконность, или же оставить ее без рассмотрения за пропуском срока. Однако, как указывает эта инструкция, подача жалоб в органы РКИ и прокурорскому надзору не ограничена никаким сроком; жалобы же в судебные, финансовые и другие органы, для которых законом установлены специальные сроки, должны быть подаваемы в сроки, в особых законах указанные.

Орган, на действие коего подается жалоба, обязан выдать жалобщику справку о принятии жалобы, а заверенную копию этой справки направить в тот же день для контроля в орган, на имя которого жалоба приносится. Хотя подача жалобы сама по себе и не приостанавливает приведения в жизнь обжалованного распоряжения, но жалобщик имеет право просить о приостановлении этого обжалованного им распоряжения впредь до рассмотрения его жалобы. Однако, заявленный Прокурором протест

по поданной ему жалобе на административное взыскание, наложенное за нарушение обязательного постановления, приостанавливает исполнение обжалованного взыскания. Интересно отметить, что жалобы на действия отделов и инспектур исполкомов могут быть подаваемы как в соответствующие отделы или инспектуры выше стоящего исполкома, так и в соответствующие исполкомы, отделами или инспектурами которых они являются: принцип двойной подчиненности отделов и инспектур исполкомов.

Должностное лицо или учреждение, на действия которого принесена жалоба, обязано не позднее трех дней со дня получения жалобы направить ее со всеми относящимися к ней материалами и своими об'яснениями по существу жалобы в ту инстанцию, на имя которой жалоба приносится. При этом учреждение, на имя которого жалоба принесена, обязано строго следить за точным соблюдением трехдневного срока на направление жалобы и возбудить вопрос о привлечении виновных в несвоевременном представлении жалобы к ответственности. Но и само то учреждение, на имя которого принесена жалоба, связано сроком на рассмотрение жалобы, а именно оно обязано в двухнедельный срок со дня получения жалобы и материалов рассмотреть эту жалобу и вынести свое постановление по существу изложенного в этой жалобе, а затем в трехдневный срок со дня состоявшегося постановления уведомить в письменной форме жалобщика о результатах этой жалобы, а копию своего постановления препроводить вместе с материалами в то учреждение, чьи действия были обжалованы. При этом в об'явленном жалобщику постановлении первой или последующей инстанции должны быть указаны порядок и сроки дальнейшего обжалования.

Таким образом, советский законодатель признал необходимым регламентировать деятельность органов власти в области принятия, направления и рассмотрения жалоб граждан на действия местных органов власти, жалоб, приносимых по ведомственной линии в порядке инстанционном.

36. Административная гарантия. Одним из способов обеспечения законности действий должностных лиц и одною из мер обеспечения прав граждан является упразднение так называемой административной гарантии. Административная гарантия состоит в том, что для возбуждения против должностного лица уголовного преследования за должностное преступление, как равно и для последующего за этим предания его за это преступление суду необходимо согласие служебного начальства этого должностного лица. Следовательно, если служебное начальство отдать под суд данное должностное лицо не согласно, то должностное преступление уголовной репрессии против себя не вызовет, как бы этого ни желали и потерпевший, и прокуратура.

Административная гарантия, т.-е. требование разрешения начальства для привлечения к ответственности подчиненных ему должностных лиц за должностные преступления, возникла на

почве борьбы общественных классов за обладание руководством в органах судебной и административной власти и свое обоснование получила в теории разделения властей. Целью административной гарантии выставляется обеспечение правительственной власти от возможных на нее посягательств со стороны власти судебной. Против этого существует вполне основательное возражение, что „если действительно отделение правительственной власти от законодательной имеет своей целью и своим следствием подчинение первой власти второй, то, очевидно, репрессия должностных преступлений должна быть исключительным делом стоящего вне администрации независимого и общего суда“ (В. Гессен. „Основы конституционного права“, 1917 г., стр. 64).

Советская государственная система принцип разделения властей, как основу своего построения, отрицает, допуская лишь распределение функций по отдельным органам, как деловой метод управления. С другой стороны, советское правосознание исходит из того положения, что не население существует для должностного лица, а наоборот — должностное лицо имеет своим назначением обслуживать население. Ленин: „Капиталистическая культура создала крупное производство, фабрики, железные дороги, почту, телефоны и пр., а на этой базе громадное большинство функций старой „государственной власти“ так упростилось и может быть сведено к таким простейшим операциям регистрации, записи, проверки, что эти функции станут вполне доступны всем грамотным людям, что эти функции можно будет выполнять за обычную „заработную плату рабочего“, что можно (и должно) отнять у этих функций всякую тень чего-либо привилегированного, „начальственного“.— „Один остроумный немецкий социал-демократ 70-х годов прошлого века назвал почту образцом социалистического хозяйства. Это очень верно. Теперь почта есть хозяйство, организованное по типу государственно-капиталистической монополии. Империализм постепенно превращает все тресты в организации подобного типа. Над „простыми“ трудящимися, которые завалены работой и голодают, здесь стоит та же буржуазная бюрократия. Но механизм общественного хозяйничанья уже готов. Свергнуть капиталистов, разбить железной рукой вооруженных рабочих сопротивление этих эксплоататоров, сломать бюрократическую машину современного государства — и перед нами освобожденный от „паразита“ высоко технически оборудованный механизм, который вполне могут пустить в ход сами об'единенные рабочие, нанимая техников, надсмотрщиков, бухгалтеров, оплачивая работу всех их, как и всех вообще „государственных“ чиновников заработной платой рабочего... Все народное хозяйство, организованное, как почта, с тем, чтобы техники, надсмотрщики, бухгалтеры, как и все должностные лица, получали жалованье не выше „заработной платы рабочему“, под контролем и руководством вооруженного пролетариата, — вот наша ближайшая цель. Вот какое

государство, вот на какой экономической основе нам необходимо!..“ („Государство и революция“, т. XIV, ч. 2, стр. 336).

Итак, должностное лицо, как технический агент, без начальствования и без привилегий — вот тип советского дожностного лица. А так как административная гарантия есть одна из привилегий чиновников, то понятно, что этот институт совершенно чужд советскому правосознанию и отсутствует в советской государственной системе: в условиях советской государственности каждое должностное лицо может быть привлечено к ответственности перед судом за должностное преступление без специального на то разрешения его служебного начальства.

37. Иммунитет народных представителей. Административную гарантию, т.-е. разрешение начальства на судебное преследование дожностного лица за должностное преступление, не следует смешивать с иммунитетом народных представителей.

Иммунитет народных представителей состоит из двух элементов: из безответственности депутатов за их речи, мнения и вотумы в парламенте и из депутатской неприкосновенности, т.-е. воспрещения уголовного преследования депутата без разрешения палаты, членом которой этот депутат состоит. Основанием иммунитета народных представителей явилось стремление буржуазии оградить своего депутата, члена законодательного органа, вотировавшего бюджет и отклонявшего своим голосованием тягостные для буржуазии предложения короны и ее министров, оградить своего депутата от посягательств на него со стороны органов власти исполнительной и судебной, не находившихся еще под влиянием буржуазии.

Иммунитет народных представителей, т.-е. депутатская безответственность и неприкосновенность, родился в Англии, где правительство короля, еще не ответственное перед парламентом, вызывало непослушных членов парламента в заседание Тайного Совета на суд королевской скамьи и по об'явлении им обвинения сажало депутатов в тюрьму Тоуэр. Против такого отношения к своим депутатам буржуазия, чувствовавшая свое возраставшее экономическое и политическое могущество в парламенте, естественно, начала борьбу с короною и с зависящими от короны министрами, и „Билль о правах“ 1689 года в ст. 9 установил: „9. Что свобода слова, обсуждения и действия в Парламенте не может зависеть ни от какого суда и не подлежит обсуждению ни в каком другом месте, кроме Парламента“ („Собрание Конституций“, изд. В. М. Саблина, стр. 138), т.-е. что свобода парламентских дебатов не может быть ничем стеснена и за свои речи и мнения, высказываемые в стенах парламента, члены парламента могут быть ответственны только перед парламентом, а не перед правительством и не перед судом. Это противопоставление парламента правительству и суду возникло в Англии, в сущности, еще значительно ранее „Билля о правах“: так, преступления членов парламента стали признаваться

подсудными исключительно самому парламенту еще с начала XVI столетия.

На континенте депутатская неприкосновенность впервые была провозглашена в эпоху французской революции 1789 г. учредительным собранием, депутаты которого, выражавшие в большинстве интересы буржуазии, опасались по отношению к себе репрессий со стороны сильной еще королевской власти, не находившейся всецело под влиянием буржуазии. Этот правовой институт постепенно проник во все конституции Запада. Причиною его распространения было стремление оградить буржуазные партии от произвола со стороны королевской, дворянской по своей природе, администрации и от неосновательного судебного преследования. Отсюда и возник порядок, что возбуждение против депутата уголовного преследования, предание его суду, наложение на него административного взыскания, производство у него обыска и взятие его под стражу — без разрешения палаты, членом которой он состоит, произведены быть не могут. В случае, например, необходимости арестовать депутата судебно-следственная власть обращается к той палате, членом которой этот депутат состоит, с требованием выдачи ему этого депутата, и мы видим, что буржуазные парламенты с легким сердцем выдают властям коммунистических членов парламента, чем с наглядностью доказывается, что каждый институт конституционного права возник в результате политической борьбы классов, имеет классовое происхождение, классовую сущность и классовое применение. В то время, как административная гарантия имеет целью ограждать дворянскую администрацию от буржуазного суда, иммунитет народных представителей, т. е. депутатская безответственность и неприкосновенность, направлены на защиту буржуазных законодателей от дворянской администрации. Родившись в условиях классового антагонизма в самом государственном аппарате и выявившись в борьбе между властями законодательною, административною и судебною, институт административной гарантии и иммунитета депутатов в условиях одноклассового по своему составу государственного аппарата потерял свою остроту, а депутатская неприкосновенность для членов коммунистической партии превратилась в свою противоположность по мере вхождения в буржуазный парламент представителей интересов рабочего класса.

В условиях советской государственности, где классовый антагонизм в самом государственном аппарате отсутствует, иммунитет представителей рабочих и крестьян, как депутатская неприкосновенность, обнимающая собою и депутатскую безответственность, существует и регламентирована в конституционных актах. „Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР“ от 12 ноября 1923 г. (Вестник ЦИК, СНК, СТО СССР 1923 г., № 10, ст. 297) устанавливает, что члены ЦИК Союза ССР могут быть преданы суду или подвергнуты административному взысканию

только по постановлению ЦИК СССР или его Президиума. Для этого законченные материалы расследования по делам, по которым члены ЦИК СССР подлежат привлечению к ответственности, должны быть представлены предварительно в Президиум ЦИК СССР, который требует на основании этих материалов от обвиняемого личной явки или письменных об'яснений в ближайшем заседании Президиума ЦИК СССР, а лишь после этого ЦИК или его Президиум разрешает вопрос о привлечении обвиняемого члена ЦИК СССР к уголовной ответственности. Этот порядок применим к уголовному преследованию членов ЦИК СССР не только за преступления должностные, но и за все вообще преступления и проступки. Далее, члены ЦИК Союза ССР не могут быть подвергнуты аресту, задержанию, обыску и осмотру судебными или административными органами без специального постановления Президиума ЦИК СССР. В особо экстренных случаях такое задержание может иметь место с согласия Председателя ЦИК Союза ССР, с последующим его докладом о своем распоряжении на ближайшем заседании Президиума ЦИК СССР. При этом отстранение привлеченных к следствию и суду членов ЦИК СССР от занимаемых ими должностей до суда может иметь место исключительно по постановлению Президиума ЦИК СССР. Дела о служебных преступлениях или упущениях членов ЦИК Союза ССР могут быть начаты производством только с разрешения Президиума ЦИК СССР и подсудны Верховному Суду Союза СССР.

Такие же положения имеются и в конституциях союзных республик. Так по Положению о членах ВЦИК 1925 г. члены ВЦИК не могут быть подвергнуты аресту или обыску без согласия Президиума или Председателя ВЦИК и предаются суду только по постановлению ВЦИК или его Президиума (С. У. РСФСР 1925 г., № 87, ст. 643). По Положению о ВУЦИК от 12 октября 1924 г. (С. У. УССР, № 45, ст. 276) к членам ВУЦИК дословно применимы все нормы иммунитета, относящиеся к членам ЦИК СССР, с тем лишь изменением, что функции ЦИК СССР в отношении членов ВУЦИК выполняет ВУЦИК. Те же нормы иммунитета распространяются и на членов Закавказского ЦИК'а согласно Положению о нем от 14. IV. 1925 г. (С. У. ЗСФСР 1926 г., № 2, ст. 596).

Иммунитет в смысле депутатской неприкосновенности распространяется также и на членов городского, поселкового и сельского совета. Так, по „Положению о городских советах" УССР от 12 октября 1927 г. (С. У. УССР 1927 г., № 51 — 52, ст. 214) члены городского или поселкового совета не могут быть арестованы без предварительного уведомления совета, а в экстренных случах — председателя совета; в исключительных случаях они могут быть арестованы судебными органами с последующим уведомлением об этом президиума совета (ст. 70). По „Положению о сельских советах" УССР от 12 октября 1927 г. (С. У. 1927 г.,

№ 47 — 48, ст. 212) члены сельского совета могут быть арестованы не иначе, как после уведомления об этом президиума сельского Совета или его председателя (ст. 72). Аналогичные нормы установлены и для членов исполнительных комитетов.

В условиях советской государственности иммунитет членов Советов и исполкомов — вплоть до ЦИК Союза ССР — существует, конечно, не в целях охраны прерогатив Советов и исполкомов от покушений на них со стороны какого - либо советского органа, но исключительно в целях поднятия и поддержания авторитета государственного учреждения, составленного из депутатов, т.- е. из лиц, избранных широкими массами трудящегося населения, и ни в какой мере правовому положению граждан в условиях советской государственности ни малейшего стеснения не причиняет.

38. Централизация, децентрализация, самоуправление. В области учения о формах государственной деятельности немаловажное место занимает вопрос о централизации, децентрализации и самоуправлении, т.- е. об отношении между центральными и местными органами власти, с одной стороны, и об отношениях между местными органами государственного и общественного управления и местным населением,— с другой.

Под именем централизации разумеется сосредоточение всех или большинства функций управления страною в руках центральных органов власти. В области функций государственной власти можно указать на некоторые, которые по самому своему назначению считаются принадлежностью исключительно верховной власти и осуществляются ею или непосредственно или через ближайшие к ней органы, т.- е. органы центральные. Так, верховная власть сама осуществляет права законодательства, права дипломатических сношений, права войны и мира и т. п. В иных случаях она поручает осуществление той или иной функции тому или иному центральному органу власти, действующему, таким образом, по уполномочию верховного органа власти.

Так, на Западе прием нового дипломатического представителя производится главою государства — монархом или президентом; у нас, в Союзе ССР, это производится председателем ЦИК'а Союза ССР, как представителем ЦИК'а Союза ССР, т.- е. верховного органа, органа верховной власти Союза ССР; но ведение затем непосредственно дипломатических сношений с этим дипломатическим представителем иностранного государства производится на Западе министром иностранных дел, у нас — народным комиссаром по иностранным делам, т. е. органами центральными, действующими по уполномочию их на то от верховной власти. Таким образом, эта функция государственной власти — дипломатические сношения — централизована: осуществление ее находится в руках органов центральных. Равным образом, законодательство, осуществляемое на Западе парламентом, а у нас ЦИК'ами и СНК'ами Союза ССР и союзных республик, также централизовано. Эта централизация, т.- е. сосредоточение известных

политических функций в руках центральных органов власти, осуществляющих функции власти верховной, имеет своим основанием то, что эти политические функции государственная власть осуществляет, как представитель политического единства страны, для чего и создается силою вещей политическая централизация.

Наряду с политическою централизациею, которая необходима, как средство обеспечения государственного единства страны, существует, как и ее последствие, централизация административная, централизация управления. Оба эти вида централизации возникли с появлением буржуазии, как класса, вступившего в борьбу с децентрализованною системою управления эпохи феодализма. Так называемая „трудная работа собирания земли", установление единообразного правопорядка в разрозненных друг от друга местностях, сплочение этих частей в одно целое и политическое подчинение их единой государственной власти, находившейся под сильным воздействием выросшей и окрепшей буржуазии, — вся эта работа требовала строго дисциплинированной и послушной администрации, служащей в руках власти центральной пассивным ее орудием. В ту историческую эпоху борьбы буржуазии с децентрализациею феодализма административная централизация являлась политическим средством для буржуазии, стремившейся на почве экономического могущества к захвату политической, т.-е. государственной, власти. В те времена, когда административная централизация служила тому, что в глазах буржуазии являлось высшею государственною целью, провести ясное и четкое различие между этими двумя централизациями — административной и политической — было невозможно: они сливались в одно целое, как цель и средство, централизация административная была средством для достижения централизации политической, — и одна без другой были невозможны.

Но когда государственное единство с установлением буржуазного экономического и политического строя окрепло, когда система централизованного управления начала становиться помехой развитию частно-капиталистического хозяйства, — тогда буржуазия же поставила вопрос на иную почву: под предлогом личной и общественной свободы появилась реакция против административной централизации, и стали раздаваться требования передачи тех или иных функций по управлению, по администрированию, в руки местных органов управления, компетенция которых, таким образом, расширялась за счет сокращения компетенции органов центральных. Таким образом, под именем децентрализации понимается перемещение различных функций управления из рук центральных органов власти в руки местных ее представителей.

Но при децентрализации управления происходит передача некоторых функций центра его же местным представителям, т.-е.

органам власти, формируемым, направляемым и контролируемым из центра и потому подчиненным исключительно центру. Такая децентрализация, перенося определенные функции из рук центральных органов правительства в руки местных органов того же правительства, совершенно не исключает административной опеки над местною жизнью, хозяйственною и культурно-социальною, и препятствует местному населению проявлять и развивать свою инициативу. Отсюда появилось требование поставить деятельность местных органов государственной власти под непосредственное влияние местного населения. Стали указывать, что децентрализация, состоящая в предоставлении префектам, т.-е. агентам, присланным из центра, права своею властью разрешать множество вопросов, прежде представлявшихся на разрешение министров, слишком недостаточна, так как не только не оживляет жизни департаментов, но является тою же правительственною опекою, только перенесенною из центра на периферию, а потому по существу такая децентрализация ничем не отличается от централизации управления. Это об'ясняется тем, что и при централизации, и при децентрализации заведывание предметами управления вверяется лицам, подчиненным центру, чиновникам, которые по служебному положению поставлены в зависимость от центральной власти, их назначающей и руководящей ими по своему усмотрению своими распоряжениями и приказами.

Против системы административной децентрализации было выдвинуто с а м о у п р а в л е н и е, т.-е. система, при которой отправление различных административных обязанностей возлагается на местных жителей, как таковых, т.-е. без установления их связи со служебным персоналом и без подчинения их обыкновенным условиям государственной службы. Другими словами, самоуправление есть управление через выборных людей, выбранных местным населением и не состоящих в числе государственных чиновников,—управление через представителей местного населения, его депутатов, независимых в служебном отношении от центра.

Некоторые французские юристы, как Моро и Бертелеми, а следом за ними и русские, как Н. Лазаревский и А. Елистратов, противопоставляют началу централизации начала деконцентрации и децентрализации, понимая под д е к о н ц е н т р а ц и е ю перемещение власти управления из центра в большей или меньшей степени в местные правительственные учреждения, а под д е ц е н т р а л и з а ц и е ю—перемещение этой власти управления в местные общественные учреждения, т.-е. к органам местного самоуправления. (А. Елистратов „Очерк административного права", 1923 г., стр. 45). При этом Н. Лазаревский указывает, что под учреждениями д е к о н ц е н т р и р о в а н н ы м и разумеют такие местные (или подчиненные) учреждения, которым хотя и предоставлена в тех или иных пределах решающая власть, но

так, что центральная (или высшая) инстанция имеет право не только отменить или изменить постановление местной (или подчиненной), но и может действовать вместо нее. Сущность же децентрализованной системы управления составляет, по его утверждению, предоставление местным или подчиненным органам известной самостоятельной власти, при чем дела, отнесенные к ведению местных органов, не могут помимо них разрешаться органами высшими (центральными). Государственные учреждения этих трех форм — централизованные, деконцентрированные и децентрализованные — обыкновенно называются учреждениями коронной администрации и противополагаются четвертой форме — самоуправлению, которое, по его утверждению, характеризуются тем, что местное учреждение в делопроизводственном отношении и отношении личного состава ставится вне иерархической зависимости от центрального, при чем зависимость личного состава местного учреждения от учреждений центральных заменяется так или иначе создаваемою связью личного состава местных учреждений с местным населением. (Н. Лазаревский „Лекции по русскому государственному праву", т. 2; „Административное право", 1910 год, стр. 28 и след.).

Различие в удельном социальном весе буржуазии по сравнению с феодалами уже в XIX веке, а равно различие в интенсивности противоречий интересов местной буржуазии интересам буржуазии центра — были причиною появления трех теорий самоуправления. Одна защищает робкие домогательства передать в ведение органов местного самоуправления дела лишь хозяйственные. Другая претендует на передачу этим органам также и вопросов общественных. Наконец, третья требует признать входящими в компетенцию органов местного самоуправления не только вопросы хозяйственные и общественные, но также и вопросы общегосударственные.

39. Демократический централизм. Какая же из всех перечисленных выше систем управления, какая форма государственной деятельности присуща Советской Республике?

В государствах, организованных буржуазиею, сила государственной власти сосредоточена в аппарате государственного принуждения, в особой силе, состоящей „в особых отрядах вооруженных людей, имеющих в своем распоряжении тюрьмы и прочее". (Ленин „Государство и революция".) Это об'ясняется тем, что в буржуазных, даже самых демократических, государствах имеется господство незначительного меньшинства над громадным большинством. „Эксплоататорским классам нужно политическое господство в интересах поддержания эксплоатации, т. е. в корыстных интересах ничтожного меньшинства против громаднейшего большинства народа" (там же). Государство же, организованное рабочим классом, осуществляет господство большинства над незначительным меньшинством и осуществляет это господство в целях уничтожения всякой эксплоатации. „Эксплоатируемым классам

нужно политическое господство в интересах полного уничтожения всякой эксплоатации, т.-е. в интересах громадного большинства народа против ничтожного меньшинства современных рабовладельцев, т.-е. помещиков и капиталистов“ (там же). Но при политическом господстве большинства над незначительным меньшинством той особой силы, которая поддерживает и обеспечивает государство, как аппарат господства меньшинства над громадным большинством, уже не требуется, так как само это большинство, господствующее над меньшинством, является этою силою; „здесь, — по выражению Ленина, — наблюдается один из случаев „превращения количества в качество“: раз большинство народа само подавляет своих угнетателей, то „особой силы“ для подавления уже не нужно. В этом смысле государство начинает отмирать. Вместо особых учреждений привилегированного меньшинства (привилегированное чиновничество, начальство постоянной армии), само большинство может непосредственно выполнять это, а чем более всенародным становится самое выполнение функций государственной власти, тем меньше становится надобности в этой власти“ (там же).

Отсюда следует, что рабочий класс, организовав свое государство и осуществляя свою диктатуру, как подавление буржуазии и руководство трудящимися массами, идет по пути к отмиранию государства путем привлечения к осуществлению государственных функций самого трудящегося населения. Таким образом, в Советской Республике мы видим характерную для нее тенденцию перемещения всей силы государственного управления с центра на места, с государственного аппарата на самые массы народные, на трудящееся население города и села как на депутатов — членов Советов, так и на самих избирателей, привлекаемых к участию в работах Советов. Поэтому-то Ленин участие в государственном управлении поголовно всего населения считал необходимым этапом развития советской организации и называл это участие не привилегиею, а „службою“, „тяготою“. Ленин: „Дальнейшее развитие советской организации государства должно состоять в том, чтобы каждый член Совета обязательно нес настоящую работу по управлению государством, наряду с участием в собраниях Совета, а затем в том, чтобы все население поголовно привлекалось постепенно к участию в советской организации (при условии подчинения организациям трудящихся), так и к населению службы государственного управления“. И далее: „Переход через советское государство к постепенному уничтожению государства путем систематического привлечения все большего числа граждан к непосредственному и ежедневному несению своей доли тягот по управлению государством“. („10 тезисов о советской власти“).

Итак, характерною особенностью советского государственного строя является постепенное привлечение к делу государственного управления поголовно всего трудящегося населения.

А это означает, что вся тяжесть непосредственного управления, так называемая оперативная деятельность, имеет тенденцию из центральных советских органов перейти к местным советским органам, при чем в руках центральных органов остается общее руководство и контроль за выполнением — точнее, за правильностью выполнения в классовом отношении — местными органами своих задач и функций по управлению. Такое общее руководство, как направление всей деятельности советского государственного аппарата, контроль этой деятельности в целях ее исправления и направление в единое общее русло всей деятельности всего государственного аппарата, необходимы, так как центральные органы государства являются органами политического руководства, которое остается за центральными органами на все время существования государства. Это означает, что советской государственности система политической централизации отнюдь не чужда, и является ее необходимым признаком, так как в форме советской государственности осуществляется диктатура пролетариата, как подавление буржуазии и руководство трудящимися, а потому принципы этого подавления и начала этого руководства сосредотачиваются в центральных органах советской государственной власти. Но если централизация политическая присуща советской государственности, то централизация административная советской государственности чужда, так как находится в противоречии с принципом вовлечения всего трудящегося населения в дело государственного управления. Советская государственность имеет существеннейшею своею задачею пробудить и развить инициативу местного населения, создать и обеспечить условия проявления и развития творчества масс, а не управлять ими через бюрократический аппарат, как это имеется в буржуазных государствах. Таким образом, формою деятельности Советской Республики централизация административная являться не может.

Но и административная децентрализация чужда советскому государственному строю, который основан на управлении через выборных депутатов как в центре, так и на местах, и который есть система Советов, находящихся между собою в отношениях соподчинения и управляемых на началах демократического централизма. Отсюда следует, что формою деятельности советского государства является самоуправление, но самое широкое. Эта система широчайшего самоуправления состоит в том, что Советам, состоящим из депутатов, выбранных местным населением, принадлежит по их собственному праву осуществление функций не только хозяйственных и общественных, но и государственных, т.-е. функций государственной власти. Таким образом, местные Советы, являясь по способу своего образования и форме своей деятельности независимыми от центра органами местного самоуправления, осуществляют функции государственной власти: государственного властвования и государственного управления, т.-е. являются органами государственной

власти. Так в условиях советской государственности нашел себе выражение синтез государственного управления и местного самоуправления: органы местного самоуправления выполняют все функции органов государственной власти.

Такой порядок взаимоотношений между центром и местами, при котором местам предоставляется вся оперативная деятельность по осуществлению функций государственного управления и общественного самоуправления, а за центром сохраняется централизованное руководство деятельностью мест, называется **демократическим централизмом**, сущность которого, по выражению Ленина: „централизация руководства, децентрализация деятельности".

40. Реформа органов местного советского управления. Только под указанным выше углом зрения, а именно под углом зрения дальнейшего проведения в жизнь принципа демократического централизма и надлежит рассматривать производимую в настоящее время реформу советского государственного аппарата на общих основах предложения НК РКИ СССР и РСФСР по пересмотру прав и обязанностей органов местного советского управления. Сущность этой реформы состоит в расширении компетенции каждого органа за счет компетенции органа *вышестоящего*, передача оперативных функций низовому аппарату с оставлением за центральными органами лишь функций по общему руководству и необходимому для этого контролю. Помимо того, что благодаря этой реформе значительно сократится и, следовательно, будет удешевлен аппарат центральных органов, — перенесение всей тяжести непосредственного управления на низовые советские органы поставит всю функцию государственного управления, а вместе с тем и народное хозяйство, под непосредственный контроль местного трудящегося населения, которое к тому же получает реальную возможность быть действительно в еще большей степени привлеченным к делу государственного управления.

Эта реформа в области административного управления состоит в том, что ЦИК союзной республики большую часть своих функций по управлению передает СНК; СНК известную часть своих функций по законодательству и управлению передает наркоматам (согласованный между всеми заинтересованными наркоматами проект закона или административного акта не поступает обязательно на обсуждение и утверждение заседания СНК, но утверждается подписью лишь председателя СНК); наркоматы большинство своих оперативных функций передают подлежащим отделам исполкомов, оставляя за собою лишь функции контроля и руководства, — исполкомы определенную часть своих функций по управлению передают нижестоящим исполкомам и их отделам, так что вол(рай)исполком становится органом активно управляющим, а сельсовет приобретает свое назначение высшего органа власти на селе и перестает быть аппаратом, лишь содействующим

всем прочим государственным органам и ходатайствующим перед волисполкомом о нуждах своего села.

К сельсовету перешел ряд прав, принадлежавших ранее вышестоящему органу власти — волостному (районному) исполнительному комитету. Так, например, за сельсоветом признается право наложения административных взысканий в тех случаях, когда это право ему предоставлено в обязательном постановлении вышестоящего исполкома — запись актов гражданского состояния, ведение опекунского дела, выполнение ряда нотариальных действий, непосредственное заведывание предприятиями сельского значения, разрешение земельных споров, регистрация актов по разделу дворов и т. д. — все это признается входящим в компетенцию сельсоветов, которые, наконец, вместо приходо-расходных частей бюджета волисполкомов получают свой особый бюджет, как общее правило, и таким образом приобретают права юридического лица. (Подробности см.: „Известия" от 15 мая 1927 г., № 109: „О правах и обязанностях местных органов советской власти").

На Украине НК РКИ представил в СНК УССР „Докладную записку об итогах работы группы по выполнению плановой карты № 1 плана работ НК РКИ УССР: „Права и обязанности органов местного советского управления". Работа эта явилась результатом обследования местного — иначе называемого низового — советского аппарата: сельсоветов и райисполкомов. Целью этой работы явилось: установление необходимости расширения прав и ответственности низовых органов власти и возможности ускорения разрешения основных вопросов в области хозяйства, культуры и управления. На основе изучения фактически сложившегося правового положения низовых органов, узаконенных и неузаконенных их прав, эта работа констатирует: 1) полное отсутствие прав сельсовета, которому разрешается лишь содействовать; 2) отсутствие четко разграниченных прав между райисполкомом и окрисполкомом, чрезвычайную незначительность прав райисполкома в сравнении с требованиями, пред'являемыми к нему жизнью села, и его возможностями по принятию на себя прав; 3) полное отсутствие прав у отделений райисполкомов и почти полное отсутствие прав у отделов окрисполкомов.

„Эти три положения — говорится в докладной записке — и порождают, конечно, как главные питатели, волокиту, бесконечное хождение мелких и мельчайших вопросов по инстанциям и ступеням соваппарата, спихивание вопроса от одного отдела к другому и на разрешение вышестоящего органа, а это в свою очередь покрывается мельчайшей бюрократической опекой вышестоящего над нижестоящим".

Отсюда вывод: необходимо перераспределение функций не только между отдельными ступенями советского аппарата — округами, районами и сельсоветами, — но и внутри отделов и частей этих ступеней. Поэтому ставится на очередь вопрос

о диференциации прав и обязанностей: а) между заведующими оперативными учреждениями (лечебница, школа, местное предприятие) и их первой администрирующей головкой в районе; б) между отделением райисполкома и председателем райисполкома; в) между отделами, президиумами и председателями окрисполкомов.

Причиною недостатка прав местных органов управления признаны некоторые пробелы действующего законодательства: „недостаток их прав часто обуславливается не соответствующими законодательными нормами, а отсутствием в них прямого и категорического указания исполнителя“. Это обстоятельство дало возможность наркоматам всю ведомственную работу местных органов централизовать путем издания ряда инструкций, циркуляров и проч. „Ограниченные в правах, главным образом, в самостоятельности установления техники проведения своей повседневной работы, местные учреждения, запрашивая указаний, как поступить в каждом данном случае, вызывали со стороны наркоматов буквальное наводнение своей периферии потоком циркуляров“. При этом указывается: „Необходимо особо подчеркнуть наиболее вредную сторону циркулярного творчества — частую отмену, изменения и дополнения ранее изданных циркуляров“. Таким образом, „живое руководство низовыми органами носит формальный характер ревизорской проверки. Инструктирование окружных и районных работников на их практической работе ни разу не производилось. В повседневной практической работе местных органов занимает значительное место, помимо всевозможной отчетной работы, также дача сведений, справок, материалов и проч. различным ревизионным и обследовательским комиссиям“, при чем „реальность всех этих ревизий и обследований весьма сомнительна“. Отсюда вытекает необходимость упорядочить самый способ контроля и руководства деятельностью низовых органов.

Из всего этого вытекает сущность проводимой реформы деятельности местных органов управления на Украине: передвижение на разрешение районов и сельсоветов вопросов, уточнение прав отдельных советских органов и установление персональной ответственности в их работе, а это вызывает — по мнению авторов докладной записки — необходимость в структурных изменениях в низовом советском аппарате, в частности в аппарате районов.

Эта реформа есть естественное развитие советской организации государства и осуществление того принципа, что каждый Совет есть высший орган власти в пределах своей территории и в границах своей компетенции, при чем компетенция каждого Совета, каждого исполкома, каждого С'езда Советов определяется не тем, что за ним определено, а тем, что отнесено к компетенции вышестоящего исполкома, т.-е. все то, что не входит в компетенцию вышестоящих исполкомов, признается входящим в компетенцию нижестоящего исполкома, а следовательно

в компетенцию сельсовета и горсовета входит все то, что законом не отнесено к ведению вышестоящих исполкомов. Таким образом, эта реформа ставит низовые органы советской власти в то положение органов суверенных, которое присуще им по смыслу советской конституции, и потому глубоко ошибаются те, кто считает эту реформу переломом или отступлением от общей политики советской власти.

41. Управление и самоуправление. Правовое положение населения выражается не только в том, что деятельность каждого должностного лица подчинена закону, но и в праве граждан через свои выборные органы влиять на местную жизнь, хозяйственную и, главным образом, административную. Там, где вся администрация состоит из агентов власти, назначенных исключительно центром или органами власти, назначенными из центра, там мы имеем централизованную систему управления. И факт децентрализации или деконцентрации управления ни на волос не расширяет прав населения и не влияет на правовое положение граждан, так как и при деконцентрации, и при децентрализации управление на местах проводится теми же чиновниками, назначаемыми из центра и от центра зависимыми, а не выборными от местного населения. Типичным образцом централизации управления является западно-европейское министерство, где министр управляет из центра всей областью государственного управления, отнесенного к компетенции данного министерства; население же отдельных местностей, т. е. местное население, от всякого участия в управлении данною сферою государственной жизни устраняется.

Интересы буржуазии требовали исторически системы государственного централизма в области управления страною, как социального класса, основавшего централизованное государство на развалинах феодальной децентрализации государственного управления. Но, наряду с централизмом государственного управления, местному населению была предоставлена известная возможность местного самоуправления, как право на заведывание вопросами чисто местного характера, главным образом, вопросами местного хозяйства. Эти вопросы находятся в заведывании местных органов самоуправления, выбираемых местным населением, при чем любопытно отметить, что избирательные права для выборов в органы местного самоуправления обычно значительно сужены по сравнению с избирательными правами в общегосударственный парламент в смысле повышения возрастного или имущественного ценза.

Деятельность органов местного самоуправления поставлена под самый широкий и тщательный контроль представителей власти центральной, например, губернаторов или префектов, имеющих право отменить любое постановление органов самоуправления — общинного совета, городской думы, земской управы и т. п. При этом центральная власть и ее местный представитель имеют

право отменить постановление органа местного самоуправления не только по несоответствию этого постановления закону, но и просто признав его нецелесообразным или не соответствующим „пользам и нуждам местного населения“.

В силу этого самоуправление стало рассматриваться западно-европейской наукой лишь как одна из форм государственного управления конституционного типа, а выборные органы местного самоуправления стали признаваться агентами той же центральной государственной власти, т.-е. были введены в общую систему той же административной иерархии, как и правительственные агенты, и стали связанными, подобно министерским чиновникам, всевозможными инструкциями, циркулярными распоряжениями и частными указаниями со стороны высших правительственных учреждений.

Это ставит выборных должностных лиц в двойственное положение: с одной стороны, они являются лицами выборными, зависимыми от своих избирателей — обязанными выполнять волю местного населения, а с другой — они обязаны проводить мероприятия, предписанные из центра, и каждое их мероприятие может быть отменено представителем центральной власти (губернатором, префектом). Это привело к тому, что органы местного самоуправления стали по отношению к центральной власти в положение оппозиции, несогласия с центром, известного сопротивления ему, а центр склонен — и вполне естественно—на органы местного самоуправления смотреть как на организации, конкурирующие с центральной властью и стремящиеся к захвату власти и к расширению своей компетенции. Поэтому между органами центральной государственной власти и органами самоуправления всегда и везде идет скрытая, глухая борьба, борьба за компетенцию, а это, разумеется, не может не отражаться на общей продуктивности работ органов местного самоуправления. Получается ненормальность: раздвоение и оппозиция в самом аппарате государственной власти.

В области определения задач местного самоуправления западно-европейская наука государственного и административного права знает три теории. Одни утверждают, что органы местного самоуправления имеют право заведывать делами лишь хозяйственного характера. Другие заявляют, что в компетенцию органов местного самоуправления входят также вопросы общественного значения. Третьи претендуют на передачу органам местного самоуправления вопросов характера общегосударственного. Первую теорию развивают сторонники сильной централизованной власти, относящие дела общественные, противопоставляемые государственным, и вопросы общегосударственные к компетенции исключительно органов центральной власти. Вторую теорию поддерживает начинающая крепнуть буржуазия, противопоставляя государственной власти, находящейся в руках феодалов-князей, герцогов и королей, — интересы общественные и заявляя, что вопросы общественного управления должны быть из'яты из ведения органов государственной власти и переданы в руки органов местного

самоуправления, независимых от центра. Наконец, третья теория отражает идеологию крупной буржуазии, так же находящейся в известной оппозиции к феодалам, в руках которых находится центральная власть и, главным образом, органы власти исполнительной, в силу чего буржуазия заявляет свои претензии, основанные на ее экономическом положении, на участие в руководстве вопросами государственными и, во всяком случае, на участие в проведении правительственных мероприятий на местах.

Об'единяя все эти взгляды на роль и задачи органов местного самоуправления, мы должны определить самоуправление — как оно понимается на Западе, — как управление делами хозяйственными, общественными и государственными местного значения чрез лиц, выбранных местным населением и независимых от центральных органов государственной власти. Таков идеальный взгляд на местное самоуправление его сторонников в современных странах буржуазного Запада.

Ясно, что так понимаемое самоуправление имеет свое историческое происхождение и обоснование в борьбе классов: городской буржуазии с феодалами. Самоуправление в современных условиях является на Западе орудием классовой борьбы, как в свое время таким орудием был суверенитет народа или всеобщее избирательное право и т. п. Все это выражает борьбу классов за влияние на ход государственного и местного управления в целях проведения чрез органы местного самоуправления интересов того или иного социального класса. Самоуправление так же, как и всеобщее избирательное право или всенародное участие в законодательстве, первоначально было лозунгом борьбы за власть, чтобы затем служить иллюзией для угнетаемых. Борьба за органы самоуправления, за расширение их компетенции вплоть до требования передачи им участия в разрешении вопросов общегосударственных, за большую независимость их от органов власти центральной, — за сужение прав центра вмешиваться в местную жизнь,—об'ясняется тем, что центральная власть находится в руках помещиков-феодалов, а местное население передает органы местного управления в руки городской буржуазии. В других странах (Франция) эта борьба обоснована тем, что идет борьба экономическая, а за нею и политическая, между крупною буржуазиею, захватившею органы центральные, и среднею, которая вместе с мелкою овладела органами местного самоуправления и стремится вырваться из-под опеки центра.

Ничего подобного в советской системе государственного строя не наблюдается и по самой природе советской власти быть не может.

42. Местное советское самоуправление. Советская конституция устанавливает следующий принцип: „Вся власть в центре и на местах принадлежит Советам" (ст. 1 Конституции РСФСР 1918 г.), и органами советской власти на местах являются: а) Советы рабочих, крестьянских (селянских) и красноармейских

депутатов (городские и сельские) и выбираемые ими исполнительные комитеты (исполкомы), б) С'езды Советов (губернские, уездные и волостные), а также избираемые ими исполнительные комитеты (исполкомы) (ст. 18 Конституции УССР 1919 г.). Это означает, что все органы советской власти на местах — выборные или назначенные выборными же органами — Советами.

Предметами ведения этих органов советской власти на местах являются вопросы как государственного управления, так и местного самоуправления. Советская конституция устанавливает в этом отношении следующее положение: „Областные, губернские, уездные и волостные органы советской власти, а также Советы депутатов имеют предметом своей деятельности: а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти; б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях; в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение; г) об'единение всей советской деятельности в пределах данной территории" (ст. 6 Констит. РСФСР 1918 г.). Для Украины это положение выражено в следующих словах: „Организуемые Советы депутатов имеют предметом своей деятельности: а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти; б) принятие мер к поднятию данной территории в хозяйственном и культурном отношениях; в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение" (постановление ВУЦИК об организации городских Советов рабочих и красноармейских депутатов от 30 марта 1921 года). Далее установлено следующее положение: „На общих собраниях Советов ставятся все основные вопросы местной и общереспубликанской жизни" (постановление ВУЦИК „О Советах". Собр. Узак. УССР 1920 г., № 11, ст. 213).

Конституция РСФСР 1925 г. в ст. 64 увеличивает перечень задач, лежащих на каждом исполкоме и совете, начиная от краевого и кончая волостным, указывая:

„64. Краевые, областные, губернские, окружные, уездные районные и волостные органы советской власти — исполнительные комитеты и их президиумы, а также Советы депутатов — имеют своей задачей:

а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях;

б) составление и утверждение местных бюджетов;

в) проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов Советской власти;

г) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение;

д) об'единение советской деятельности в пределах данной территории;

е) обеспечение в пределах данной территории, революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности;

ж) обсуждение вопросов общегосударственного значения как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов".

Все это, вместе взятое, указывает, что местные Советы являются и органом государственного управления и в то же время органом местного самоуправления. Органом государственного управления Советы являются потому, что будучи органами государственной власти, аппаратом государственного властвования, и как органы власти, а не только как представители местного населения, проводят в жизнь постановления центральных органов Советской власти. Органами местного самоуправления местные советы являются потому, что они обсуждают и решают все вопросы местного значения, принимают меры к поднятию своей территории в хозяйственном и культурном отношениях (заботы о пользах и нуждах местного населения). Но в то же время местные Советы и избираемые ими исполкомы являются аппаратом, на обязанности которого лежит „об'единение всей советской деятельности в пределах данной территории", т. е. согласование работ всех органов власти как избранных или назначенных на месте, так и делегированных от центра, а равно и согласование всей деятельности всех органов советской власти, работающих в пределах данной территории, как в области проведения директив и указаний центра, так и в области проведения мероприятий, вызванных потребностями местной государственной, общественной и хозяйственной жизни.

Это все означает, что местные Советы, являясь органами и государственного управления и местного самоуправления, с одной стороны, посылая своих представителей на С'езды Советов и в органы центральной государственной власти — на общереспубликанский С'езд Советов и имея своих представителей в ЦИК — с другой, ни юридически, ни фактически не имеют оснований стать в положение оппозиции к центру, равно как и центр не может относиться к местам с той подозрительностью, которая характеризует бюрократически построенные министерства Запада. Взаимоотношения центра с местами советская конституция разрешила тем, что при советском строе государственная власть вся в целом стала самоуправлением, а местное самоуправление стало государственной властью. А поэтому правовое положение трудящегося населения города и села, того населения, которое составляет социальный базис трудового государства и рабоче-крестьянской власти, несравненно выше, нежели в буржуазно-демократическом строе, в демократических республиках, так как в советских республиках трудящиеся массы города и села являются активными деятелями всей жизни страны как в центре, так и на местах, как в области государственного управления, так и в сфере местного самоуправления.

С другой стороны, если согласиться с Западом и признать, что основным принципом местного самоуправления является

независимость органов местной власти, избираемых местным населением, то советская конституция знает такой правовой институт, который незнаком конституциям „демократических республик". Это — право наших исполкомов и даже сельсоветов на заявление отводов против должностных лиц, назначаемых вышестоящими органами власти, и наблюдение за их деятельностью.

Так, „Положение о сельских Советах" УССР от 12. X. 27 г. (Собр. Узак. УССР 1927 г. № 47—48, ст. 212) содержит в себе следующую норму: Ст. 12 п. „и": „В отрасли организационной сельские Советы... и) наблюдают за деятельностью неподведомственных сельскому Совету учреждений и предприятий местного значения, не вмешиваясь в их оперативную деятельность, заслушивают их доклады, а также наблюдают за деятельностью должностных лиц, назначаемых вышестоящими органами власти для работы на селе, и заявляют отводы против них".

Равным образом, „Положение о районных С'ездах Советов и районных исполнительных комитетах" УССР от 12. X. 27 г. (С. У. УССР 1927 г., № 56—57, ст. 231) имеет в себе следующее: Ст. 16: „В отрасли организационной районные исполнительные комитеты... ж) наблюдают за деятельностью неподведомственных районному исполнительному комитету учреждений, предприятий и должностных лиц на территории района, не вмешиваясь в их оперативную деятельность, и заявляют, в случае необходимости, перед высшими органами власти отводы против должностных лиц, смещение коих зависит от вышестоящих органов власти".

Такую широту прав местных выборных органов могла установить лишь советская власть, проводящая интересы трудящихся, держащих в своих руках государственную власть в центре и на местах.

Помимо этого, советская государственность системою советского местного самоуправления, привлечением к делу государственного управления широких масс трудящегося населения, стремлением постепенно вовлечь в дело этого управления, а через это и в дело народного хозяйства, поголовно все трудящееся население, достигло того, что недоступно самым „демократическим" республикам буржуазного Запада: она создает действительно активное гражданство, активного гражданина. Наука государственного права активным гражданином называет того, кто призван принимать активное участие в государственных делах, понимая под этим участие в избрании должностных лиц — главным образом, законодателей — и в выработке правительственных мероприятий — главным образом, законов. Но в практике Запада эта активность вылилась лишь в право раз в несколько лет опускать избирательный бюллетень в избирательную урну. По этому поводу наука вполне справедливо указывает: „Опускание бюллетеня в избирательную урну — форма слишком пассивная для того, чтобы заполнить собою содержание активного гражданства. Лишь самоуправление, в широком значении этого слова,

об'емлющем все разнообразие и все пространство государственных функций, открывает необ'ятный простор для применения активного гражданства. Через самоуправление, вводящее индивида в общественные группировки, родственные ему по своим интересам и склонностям, гражданин получает возможность реально осуществить свою непременную гражданскую функцию должностного лица". (А. Елистратов „Должностное лицо и гражданин" в сборнике: „Вопросы административного права", книга 1, 1916 г., стр. 85).

43. Происхождение советского строя. Повсюду в так называемых „цивилизованных" странах форма государственного строя основана на принципах теоретических, выработанных в кабинетах и проводимых в учредительных собраниях разного вида. Начиная с конституции Северо-Американских Соединенных Штатов и кончая конституциями современной республиканской Германии и „демократических" государственных образований: Финляндии, Латвии, Литвы, Польши, Чехо-Словакии, не говоря уже о конституциях Франции, Швейцарии, Южно-Американских республик и других стран, везде мы видим форму государственного строя, основанного на современной буржуазной теории конституционного государства, выразителем которого является Монтескье с его учением о разделении властей. Словом, в основу современных конституций положена теория, на принципах которой законодатели строили формы государственного строя как конституционно-монархического, так и республиканского.

Советский строй родился не в результате какой-либо предвзятой теории, проводимой в жизнь законодательным или учредительным собранием по инструкциям и указаниям центра. Советы в России народились еще в период первой революции 1905 года. Они возникли в целом ряде городов, на всем пространстве бывшей Российской империи от Петербурга до Одессы и от Костромы до Баку, в тех городах, где были сильны рабочие организации. Советы возникли в период массовых стачек и революционных выступлений рабочего класса и притом не по приказу из центра, а стихийно, по инициативе мест. Их родила сама жизнь, борьба рабочего класса, а не умозаключения отдельных лиц.

Опыт революции 1905 года передался февральской революции 1917 года, когда так же стихийно, без всяких инструкций, организованные рабочие и солдатские массы создали свои Советы, которые на первых же шагах своей жизни стали в положение организаций, самым существенным образом влиявших на весь ход общественной, хозяйственной и государственной жизни страны. Избранный же Петроградским Советом Рабочих и Солдатских Депутатов Исполнительный Комитет фактически сразу взял управление страною в свои руки, распоряжаясь — как организация рабочих — вопросами государственного управления и — как организация военная — вооруженными силами.

Уже в период своего возникновения Советы родились как органы власти, власти восставших революционных масс.

Анализируя период „революционного вихря“ 1905 года с точки зрения различных методов исторического творчества народа, Ленин указывает: „Вот наиболее существенные из этих методов: 1) „захват“ народом политической свободы,— осуществление ее без всяких прав и законов и без ограничений (свобода собраний хотя бы в университетах, свобода печати, союзов, с'ездов и т. д.); 2) создание новых органов революционной власти — Советы рабочих, солдатских, железнодорожных, крестьянских депутатов, новые сельские и городские власти и проч. и т. п. Эти органы создались исключительно революционными слоями населения, они создавались вне всяких законов и норм, всецело революционным путем, как продукт самобытного народного творчества, как проявление самодеятельности народа, избавившегося или избавляющегося от старых полицейских пут. Это были, наконец, именно органы власти, несмотря на всю их зачаточность, стихийность, неоформленность, расплывчатость в составе и в функционировании. Они действовали как власть, захватывая, напр., типографии (Петербург), арестуя чинов полиции, препятствовавших революционному народу осуществлять свои права (примеры бывали тоже в Петербурге, где соответствующий орган новой власти был наиболее слаб, а старая власть наиболее сильна). Они действовали как власть, обращаясь ко всему народу с призывом не давать денег старому правительству. Они конфисковывали деньги старого правительства (железнодорожные стачечные комитеты на юге) и обращали их на нужды нового народного правительства,— да, это были, несомненно, зародыши нового народного или, если хотите, революционного правительства. По своему социально-политическому характеру, это была, в зачатке, диктатура революционных элементов народа...“ („Победа кадетов и задачи рабочей партии“, т. VII, ч. I, стр. 121). Далее Ленин указывает, что „третьим] методом“ действия той эпохи было: „применение народом насилия по отношению к насильникам над народом“, и что описанные органы власти были в зародыше диктатурой, „ибо эта власть не признавала никакой другой власти и никакого закона, никакой нормы, от кого бы то ни было исходящей“. „Неограниченная, внезаконная, опирающаяся на силу, в самом прямом смысле слова, власть,— это и есть диктатура“. Но силою этою была не сила штыка, не сила денег, не сила каких-либо прежде установившихся учреждений. „На что же опиралась эта сила? Она опиралась на народную массу. Вот основное отличие этой новой власти от всех прежних органов старой власти. Те были органами власти меньшинства над народом, над массой рабочих и крестьян. Это были органы власти народа, рабочих и крестьян, над меньшинством, над горсточкой полицейских насильников, над кучкой привилегированных дворян и чиновников.

Таково отличие диктатуры над народом от диктатуры революционного народа".

Если в 1905 году одни заявляли, что Советы — органы революционного самоуправления, а другие утверждали, что Советы — стачечные комитеты, то революция 1917 года оправдала в полной мере указания тов. Ленина, сделанные им еще в 1905 году, что в Советах заложена новая форма государственности, именно государственности рабочей.

„Получился такой факт, что те основные вопросы (советская власть и диктатура пролетариата), которые занимают теперь внимание сознательных рабочих во всем мире, оказались поставленными практически в конце 1905 года... В России и большевики и меньшевики тотчас после поражения декабрьского вооруженного восстания 1905 года принялись за подведение итогов этому опыту... Споры о значении Советов тогда уже были связаны с вопросом о диктатуре... Меньшевики относились к этому лозунгу — „диктатуре" — отрицательно. Большевики подчеркивали, что Советы рабочих депутатов „фактически являлись зачатками новой революционной власти", как буквально говорил проект большевистской резолюции. Меньшевики признавали значение Советов, стояли за „содействие образованию их" и т. д., но не считали их зачатками революционной власти, не говорили вообще о „новой революционной власти" такого или подобного типа. Не трудно видеть, что все теперешние разногласия с меньшевиками уже имеются в зародыше в этой постановке вопроса..." (Ленин „К истории вопроса о диктатуре", т. XVII, стр. 351).

История показала, кто был прав. В настоящее время „Советы являются государственными организациями рабочего класса и беднейшего крестьянства, проводящими диктатуру пролетариата в течение того времени, пока отомрет какое бы то ни было государство". (Резолюция VIII с'езда РКП 1919 г. по организационному вопросу: стеногр. отчет, стр. 369).

Октябрьская революция 1917 года зафиксировала своей конституцией — основным законом страны — то, что было выработано стихийно, самою жизнью, что было подготовлено стремлением рабочих масс без каких-либо инструкций и наказов из центра: переход всей государственной власти в руки Советов. Но для этого рабочим массам пришлось преодолеть препятствия со стороны буржуазии—собственницы средств производства, имеющей источник своего благополучия в нетрудовом доходе — и правых социалистов, ведущих политику соглашательства с буржуазиею. Социал-соглашатели как в 1917 году, так и по настоящее время стоят на почве западно-европейских буржуазных теорий и утверждают, что Советы не должны брать власть в свои руки, несмотря на то, что в действительности фактически власть уже была и в настоящее время находится в руках Советов.

В силу того, что переход власти в руки Советов явился не выводом из какой-либо отвлеченной теории, а естественной

потребностью исторического момента и результатом стремления широких масс трудящегося населения,— этот переход власти к Советам от органов местного самоуправления, построенных на демократической основе, на общем и равном избирательном праве, произошел всюду так же стихийно, без инструкций и распоряжений из центра, так как в тот период революции центр не имел даже какого-либо определенного плана организации советского строя как в самом центре, так и тем более на местах.

Все это доказывает, что в основе советского строя лежит не какая-либо взятая заранее теория, и что происхождение Советов и советской системы государственного управления имело своей причиною не указания из центра. Тем более в ответ на заявления правых эсеров, будто советская власть родилась путем заговора и захвата власти кучкою заговорщиков, мы имеем полное основание сказать: заговором государства не создать и государственного аппарата не построить. Советы родились стихийно, по воле самих рабочих масс, как результат стремления рабочего класса организоваться в государство.

44. Комитеты Бедноты. Революция 1917 года вынуждена была встретиться с фактом, оказавшим свое громадное влияние на ход советского строительства на селе; это то, что в деревне к моменту Октябрьской революции диференциация (расслоение на классы) населения еще не выяснилась с достаточною яркостью, чтобы можно было сразу же приступить к организации сельских Советов по классовому принципу из одних только трудовых элементов. Недовольство феодально-помещичьим строем и его полицейскою опекою было не только у трудящихся масс села, но и у деревенских кулаков, снимавших у помещиков землю на началах аренды. Поэтому в начале революции и кулаки оказались в рядах недовольных царскими порядками и имели не малое влияние на трудящихся деревни. Когда же трудящиеся приступили на местах к отобранию помещичьих земель и их распределению среди трудового населения, то деревенские кулаки, пользуясь всем своим влиянием на местное население, проникли в сельские Советы.

Поэтому, когда на местах приступили к разделу земель и к проведению продовольственной политики, основанной на продразверстке и отобрании излишков, то оказалось, что сельские Советы не были в состоянии разрешить эти задачи, так как этим затрагивались интересы кулаков, прочно засевших в сельских Советах. Тогда-то во всей своей яркости и выступили классовые противоречия в деревне. Для проведения классового расслоения на селе и классовой политики в деревне, для создания организованного класса сельского трудящегося населения, как социальной базы советской власти и нового государственного строя, и были организованы Комитеты Бедноты (Комбеды) в РСФСР декретом от 11 июня 1918 года.

Комитеты Бедноты, как показывает само их название, были организованы беднейшим населением села, батрацкими элементами. Это не значит, что в их состав не могли входить представители среднего крестьянства; это означает, что инициатива образования на местах Комитетов Бедноты была возложена на беднейшее население деревни. Это положение о привлечении середняка в состав Комитетов Бедноты ярко выражено в постановлении VIII с'езда Российской коммунистической партии в марте 1919 г.: Раздел 7 — об отношении к среднему крестьянству — пункт 10:

„С'езд напоминает, что ни в постановлениях партии, ни в декретах советской власти никогда не было отступлений от линии соглашения со средним крестьянством. Так, например, в важнейшем вопросе о строительстве советской власти в деревне, когда были созданы Комитеты Бедноты, был опубликован циркуляр за подписью председателя Совнаркома и Народного Комиссара Продовольствия, указывающий на необходимость включения в Комитеты Бедноты и представителей среднего крестьянства. При упразднении Комитетов Бедноты Всероссийский С'езд Советов вновь указал на необходимость включения в волостные Советы представителей среднего крестьянства. Политика рабоче-крестьянского правительства и коммунистической партии должна вестись и впредь в этом духе соглашения пролетариата и беднейшего крестьянства со средним крестьянством".

И действительно — декрет РСФСР от 11 июня 1918 года об организации и снабжении деревенской бедноты был сигналом к экспроприации деревенских капиталистов — кулаков и отнюдь не был направлен против середняка. § 3 этого декрета гласит: „В круг деятельности волостных и сельских Комитетов Бедноты входит следующее: ... 2) оказание содействия местным продовольственным органам в из'ятии хлебных излишков из рук кулаков и богатеев".

Изгнав из Советов кулацкие элементы, Комитеты Бедноты заставляли Советы переизбираться. Не будучи органами власти, Комитеты Бедноты сплошь и рядом упраздняли сельсоветы, состоявшие из кулаков, и сами брали власть на селе. Они проводили пролетаризацию советской власти, создавали единую советскую власть в деревне, аналогичную с городом, состоящую из трудящихся. Не будучи органами власти, они имели определенную задачу, поставленную революцией, — борьбу с кулаками, об'единение деревенской бедноты и влияние ее на середняков. Целью их деятельности было вырвать деревенского середняка из-под влияния кулака и подчинить его влиянию деревенской бедноты, доказать середняку, что его интересы тождественны с интересами деревенского бедняка, а не кулака. Это требовалось историческим моментом, потому что середняк — это промежуточный слой деревенского населения между беднотою и кулаком, а революция требовала организации на селе советской власти:

об'единения крестьянства беднейшего, т. - е. создания того социального базиса, на котором и должна строиться советская власть в деревне, и вовлечения середняка в сферу влияния беднейшего крестьянства. Производя расслоение крестьянства и участвуя в организации выборов на селе, Комитеты Бедноты руководили непосредственно этими выборами в сельские Советы.

После того как диференциация на селе была произведена, после того как вновь избранные сельские Советы приняли свой советский вид,— Комитеты Бедноты были упразднены.

45. Комитеты Незаможных Селян. На Украине роль Комитетов Бедноты выполняют Комитеты Незаможных Селян (Комнезаможи, Комнезамы). Это не органы власти, но общественные организации. Комнезамы еще существуют на Украине по той причине, что здесь диференциация сельского населения полностью еще не проведена. Их задачи несколько шире, чем задачи Комитетов Бедноты. Как и Комитеты Бедноты, Комитеты Незаможных Селян проводят на селе: 1) классовое расслоение деревни, 2) борьбу с кулаками в проведении мероприятий Советской власти, 3) подчинение середняков влиянию бедноты и об'единение их против кулаков. Но вместе с тем Комнезаможи являются тою общественною организациею, на которую Советская власть всецело опирается в своей текущей работе на селе: Комнезамы помогают органам советской государственной власти на селе проводить в жизнь законы и распоряжения; в то же время они сами участвуют в организации на селе советского государственного аппарата и советской общественности. КНС — это организующее начало на селе.

Причиною появления на Украине Комитетов Незаможных Селян и существования их в то время, как в РСФСР Комитеты Бедноты оказались уже упраздненными, явилось замедление на Украине процесса политической самоорганизации беднейшего крестьянства и освобождения его из - под влияния кулака.

Поэтому в РСФСР оказалось легче создать организации деревенской бедноты, ставшие в каждой деревне центрами антикапиталистической, то - есть антикулацкой, революции. Вокруг этих организаций об'единились прежде всего бедняки, а затем и середняки, стремившиеся вырваться из - под власти кулаков - богатеев. С другой стороны, крестьянство РСФСР, проживающее в так называемых потребляющих районах, находилось до революции в условиях феодальной експлоатации и высоких арендных цен на землю, но в то же время было наиболее связано с промышленным пролетариатом, так как потребляющие районы были и основными районами обрабатывающей промышленности, которая черпала своих рабочих именно из этого крестьянства, полупауперизованного феодализмом. Эта связь, постоянная и ни на минуту не прекращавшаяся между промышленным пролетариатом и крестьянством потребляющей полосы, революционизировало крестьянина бедняка и середняка, находившихся

в условиях помещичьей эксплоатации, и создавала из них революционно настроенные силы, создавшие на селе единый фронт против деревенского кулака. (См. Л. Крицман „Героический период великой русской революции“ — Вестник Коммунистической Академии № 9, стр. 57).

Между тем Украина представляет собою в земледельческом отношении не потребляющую, а производящую полосу с хуторскою формою землепользования и с известным развитием капиталистического сельского хозяйства. Необходимое исторически уничтожение, в эпоху так называемого военного коммунизма, свободного рынка для сбыта продуктов сельского хозяйства, когда город был всецело поглощен вооруженною борьбою с интервенциею заграничных капиталистов и с попытками контрреволюции внутри страны и не мог покупать, повело к колебаниям в среде украинского крестьянства. Это отбросило некоторые его слои в сторону контр-революции, чему способствовал значительный удельный вес и влияние на селе крупного кулацкого капиталистического крестьянства.

К тому же промышленный пролетариат на Украине в значительной своей части состоял не из уроженцев украинского села, но из вышедших из других местностей, часто весьма отдаленных от Украины, главным образом, из потребляющих районов, и таким образом не имел такой тесной связи с украинским крестьянством, как это мы видим в РСФСР.

В силу всего этого на Украине деревенский кулак приобрел на середняка в массе огромное влияние. Мелкокапиталистическое сельское хозяйство, еще неисчерпавшее себя и не превратившееся в препятствие для развития производительных сил, сохранило свою способность сопротивления к переходу к высшим формам народного хозяйства — к переходу к коллективизации сельского хозяйства. На этом экономическом базисе и произошло то, что в противоположность РСФСР на Украине середняк не образовал еще на селе единого фронта против кулака.

Отсюда явилась необходимость вырвать середняка из-под влияния кулака, эксплоатирующего не только бедняцкие элементы села, но и середняцкие, и создать для этого такие экономические и политические условия, чтобы вывести середняка из его колеблющегося положения между беднотою и кулачеством и привлечь его всецело, „всерьез и надолго“ на сторону Советской власти. Задача создания этих условий и возложена на Комитеты Незаможных Селян, которые и являются поэтому организующим началом на селе, организующим не только бедноту села, но и середняка, и проводящим на селе мероприятия Советской власти, направленные в общем и целом на борьбу с кулацкими элементами, на создание организованной социальной силы, которая была бы способна привести к высшим формам сельского хозяйства.

V Всеукраинский С'езд Советов, состоявшийся в марте 1921 года, вынес постановление: „О своде законов о Комитетах

Незаможных Селян". В этом постановлении, „приветствуя в лице покрывших густой сетью всю территорию Украины комитетов Незаможных Селян и Селянок новую и крупную победу в борьбе за освобождение деревни не только от помещичьей и капиталистической власти, но и от кулацкого гнета и засилья", С'езд Советов предлагает всем органам советской власти как на местах, так и в центре — в том числе ВУЦИК'у и СНК — „отдавать и впредь все свое внимание развитию и укреплению Комитетов Незаможных Селян и Селянок", а вновь избранному ВУЦИК'у предлагает „в своей первой сессии рассмотреть и провести предложенный Совнаркомом Украины свод законов о Комитетах Незаможных Селян". (Собр. Узак. УССР 1921 г., № 3, ст. 110). Таким образом, в этом акте С'езда Советов Украины отмечено государственное значение этой общественной организации, ведущей борьбу за освобождение деревни от помещика и кулака.

Поэтому закон о Комитетах Незаможных Селян, принятый ВУЦИК'ом 13 апреля 1921 года, об'явил все существующие и имеющие впредь возникнуть Комитеты Незаможных Селян „организациями государственного значения", имеющими целью „защиту интересов селянской бедноты и середняков и упрочение советской власти", и предписал „всем гражданским и военным советским органам блюсти как за точным уважением прав незаможных селян и их комитетов, так и за исполнением ими обязанностей, предусмотренных в настоящем законе". (Собр. Узак. УССР 1925 г. № 6, ст. 185).

Эти положения подтверждены и законом о Комитетах Незаможных Селян, утвержденным 2-ою сессиею ВУЦИК VI созыва 27 мая 1922 года (Собр. Узак. № 25, ст. 287), устанавливающим их права и обязанности в условиях новой экономической политики. Этим законом за незаможными селянами, в целях защиты интересов селянской бедноты и середняков, закреплены „права на всемерное содействие со стороны государства как в области облегчения их материальной нужды, так и обеспечения их нормальных и культурных условий жизни и труда". В частности, незаможные селяне по этому закону имеют права имущественного и льготного пользования земельными, лесными, речными и прочими угодиями, в указанных земельным законом пределах имущественного и льготного получения семенного материала, пользования сельскохозяйственными орудиями и живым инвентарем прокатных пунктов, льготами при выполнении трудгужналога, при пользовании помощью агрономическою, медицинскою и ветеринарною, при получении в аренду мельниц, крупорушек, жилых строений и т. п., преимущественного занятия наряду с рабочими государственных должностей и т. п.

Обязанности Комнезамов, а равно отдельных членов КНС, состоят по законам 1921 и 1922 годов в следующем:

а) активное участие в борьбе с капиталистической помещичьей и бандитской контр - революцией;

б) охрана порядка: борьба против бандитизма, контр-революций, пьянства и кулацкого засилья;

в) помощь правительству в проведении социалистического землеустройства;

г) содействие органам советской власти в проведении различных государственных повинностей, сбору сырья;

д) активное участие во всех видах кооперации и стремление овладеть ею в интересах незаможного селянства;

е) содействие хозяйственному строительству с проявлением своей инициативы в электрификации села;

ж) участие в работе Рабоче-Крестьянской Инспекции и в учреждениях красного суда, и в его организации;

з) участие в деле обеспечения семей красноармейцев, а также в деятельности санитарных органов;

и) участие в деле народного образования как в виде участия в педагогических советах, так и в виде борьбы против национальной розни, петлюровщины, антисемитизма, а также против безграмотности, невежества и суеверия, участие в школьных советах и комитетах и всяких культурно-просветительных учреждениях.

Из этого обзора прав и обязанностей незаможного селянства видно, что об'единения незаможников имели перед собою две задачи: 1) защиту интересов незаможного селянства, политических и экономических, и 2) содействие органам советской власти в деле государственного и хозяйственного строительства Советской Республики. Обе эти задачи осуществлялись как путем содействия государственным органам, так и посредством прямого участия незаможников в работе государственного аппарата. Этим обеспечена за широкими массами трудящегося селянства возможность фактического влияния на проведение через государственный аппарат в жизнь политики, соответствующей интересам трудящихся.

Таким образом, организовавшись по призыву рабоче-крестьянского правительства вокруг своих Комитетов, незаможное селянство под руководством рабочего класса принимало самое активное участие в борьбе за власть Советов на Украине. „При помощи незаможного селянства пролетарская власть справилась со всеми внутренними и внешними врагами трудящихся масс и, прежде всего, с противодействием сельского кулачества, составлявшего одну из опор контр-революции. КНС были основной опорой советской власти на селе и непосредственными проводниками ее политики. Комитеты Незаможных Селян отбирали у кулаков нетрудовую землю и излишки живого и мертвого инвентаря, распределяя их среди сельской бедноты, активно подавляя бандитизм, а также в силу недостаточной крепости низовых органов власти выполняли задачи по их укреплению и формированию“.

Так, отмечено активное участие незаможного селянства под руководством рабочего класса в борьбе за власть Советов на

Украине в законодательном акте 1925 года, в постановлении ВУЦИК от 16 ноября 1925 г.: „О Комитетах Незаможных Селян“ (С. У. УССР 1925 г. № 96, ст. 527). Этот акт является переломным в жизни и деятельности Комитетов Незаможных Селян: до издания этого закона Комнезамы рассматриваются как общественные организации с государственными заданиями, т.-е. они выполняли определенные административные функции, принадлежащие органам государственным; изданием же этого закона административная работа и непосредственное выполнение государственных функций с них снимаются, и Комитеты Незаможных Селян переходят на положение добровольных общественных организаций, действующих на основании особого устава. Причиною такой реорганизации Комнезамов явилось „укрепление советской власти и ее органов на местах и подавление контр-революции, превращение сельских Советов в действительные органы власти, сплачивающие вокруг себя бедняка и середняка, и проведение твердой революционной законности“, в силу чего Рабоче-Крестьянское Правительство признало, „что наступил момент совершенно освободить Комитеты Незаможных Селян от административной работы и непосредственного выполнения государственных функций, превратив Комитеты Незаможных Селян в добровольные общественные организации защиты интересов сельской бедноты“. Таким образом, с изданием этого закона от 16 ноября 1925 г. Комитеты Незаможных Селян из „общественных организаций государственного значения“ или иначе из „общественных организаций с государственными заданиями“ становятся „общественными организациями защиты интересов сельской бедноты“ или иначе „фракциею бедноты“ в сельсоветах и в общественных организациях на селе, как-то в кооперации, обществах селянской взаимопомощи и пр.

Поэтому в настоящее время Комитеты Незаможных Селян реорганизованы в добровольные общественные организации защиты интересов сельской бедноты и вовлечения в сферу своего влияния середняка и в этом отношении продолжают свое прежнее назначение — борьбу с кулаком за середняка. В организационном же отношении Комнезамы в настоящее время „перешли на устав“. т.-е. действуют на основе особых для каждого Комитета Незаможных Селян уставов, в рамках общего для них типового устава Комитета Незаможных Селян, утвержденного Центральною Междуведомственною Комиссиею по делам обществ и союзов при НКВД УССР от 19 ноября 1925 г.

Согласно этого типового устава, задачи КНС в настоящее время таковы:

а) содействовать укреплению и развитию хозяйства своих членов;

б) привлекать своих членов к улучшению своего благосостояния (добробут) и переходу к более совершенным формам хозяйства, в сельскохозяйственные коммуны, артели и товарищества, в товарищества общественной обработки земли, в сельско

хозяйственную, кустарно - промысловую кооперацию, сельско - хозяйственные кредитные товарищества, артели выращивания племенного скота, мелиоративные товарищества и иные виды кооперативных организаций на селе;

в) организовывать на кооперативных началах группы из членов КНС для эксплоатации предприятий, принадлежащих КНС, а также непосредственно эксплоатировать эти предприятия, прибыль от которых поступает на организационное и культурное обслуживание незаможников;

г) привлекать незаможное селянство к активной работе государственных и общественных учреждений и организаций (сельсовет, КВП, сельбудинок и т. д.);

д) быть представителем и организованно защищать интересы незаможного селянства как перед государственными органами, так и во всех общественных организациях и во всех случаях жизни села, когда такая защита представится необходимою;

е) вместе с середняками организованно проводить работу, направленную против намерений кулачества установить экономическую зависимость бедняков и середняков;

ж) содействовать культурному развитию своих членов и всего села, в особенности же содействовать политическому развитию трудового селянства;

з) всемерно содействовать укреплению советской власти и выполнению всех ее мероприятий.

Такою организациею незаможного селянства достигается диктатура пролетариата, ведущего за собою крестьянство.

46. Состав Комитетов Незаможных Селян. Комнезаможи по своему составу и по своей организации являются общественною организациею, при чем до издания закона о КНС от 16/XI 1925 г. Комитет Незаможных Селян являлся общественною организациею государственного значения, выполняющего государственные задачи. Поэтому самая структура их определена была законом именно в целях создания не селе такой организации, на которую советская власть, как власть рабочих и крестьян, могла бы прочно опереться в проведении своих мероприятий на селе. На этих началах и построена организация КНС как по закону о Комитетах Незаможных Селян от 27 мая 1922 г., так и по развившему этот закон постановлению ВУЦИК от 5 декабря 1923 г.: „О льготах, правах и обязанностях незаможных селян" (Собр. Узак. 1923 г., № 41, ст. 539).

С изданием же закона о КНС от 16/XI 1925 года Комитет Незаможных Селян стал общественною организациею защиты интересов сельской бедноты, фракциею бедноты в сельсоветах и в общественных организациях на селе, и в то же время КНС, как и каждая советская общественная организация, помогает советской государственной власти в проведении ее мероприятий. Этими задачами и об'ясняется состав КНС по типовому уставу от 19/XI 1925 года.

По законам до 16/XI 1925 г. в состав Комитетов Незаможных Селян имели право вступать:

а) селяне и селянки безземельные и малоземельные, не могущие прокормиться своим хозяйством и вынужденные поступать в наем;

б) участники коллективных хозяйств;

в) селяне и селянки, самостоятельное хозяйство которых не удовлетворяет потребностей семьи, вынужденные прибегать к подсобным заработкам и промыслам.

По типовому уставу КНС от 19/XI 25 г. членом КНС может быть, независимо от пола и национальности, каждый незаможный селянин или селянка, имеющие 18 лет, признающие этот устав, живущие в районе деятельности Комитета, ведущие хозяйство своими силами, не имеющие никаких нетрудовых доходов, не пользующиеся чужим трудом и имеющие избирательные права согласно Конституции УССР и особого постановления ВУЦИК и СНК об избирательных правах граждан.

Участие в КНС основано на началах добровольного членства и отнюдь не носит характера обязательности. Это начало действовало и до издания закона от 16/XI 1925 г., причем по типовому уставу 19/XI 1925 г. КНС может быть организован не менее как из десяти членов.

В целях не допустить проникновения в Комнезамы лиц, которые не могут быть признаваемы за опору для советской власти, закон от 13/IV 1921 г. перечисляет целые группы населения, которые не имеют права вступать в Комнезамы:

а) капиталисты, бывшие помещики, арендаторы, управляющие их имениями или фабрично-заводскими предприятиями, бывшие и настоящие владельцы мельниц и крупорушек;

б) кулаки;

в) лица, пользующиеся чужим трудом с целью извлечения выгоды;

г) лица, живущие или жившие на нетрудовой доход (проценты с капитала, с имущества, с торговли и т. д.);

д) спекулянты и перекупщики;

е) частные торговцы, лавочники, содержатели постоялых дворов, трактирщики, корчмари, торговые и коммерческие посредники, занимавшиеся этим делом в прошлом или занимающиеся в настоящем;

ж) лица, служившие в царской, гетманской, петлюровской, деникинской и врангелевской полиции, жандармерии и охранке и вообще агенты белой власти;

з) лица, злостно не выполняющие налогов и постановлений власти;

и) лица, занимающиеся выкуркой и продажей водки и самогона;

к) лица, судившиеся за уголовные преступления и находящиеся под следствием или осужденные советским судом;

л) попы, ксендзы, раввины, пасторы, начетники и вообще духовные лица всех церквей и религиозных культов;

м) душевнобольные, находящиеся под опекой.

В целях исполнения Комнезамами возложенных на них задач, закон устанавливает, что лица, систематически уклоняющиеся от исполнения обязанностей, налагаемых на незаможных селян настоящим законом, подлежат исключению из Комнезама.

По типовому уставу от 19/XI 1925 г. членами КНС не могут быть по § 10:

„а) живущие на доходы от ростовщичества, торговли, за исключенем продажи на рынок продуктов своего хозяйства;

б) пользующиеся в своем хозяйстве наемным трудом, за исключением случаев, когда этого требует отсутствие в хозяйстве работника или обессиление хозяйства по независящим от него причинам;

в) служащие в религиозных культах всех религий;

г) неоправданные судом и исключенные из общественных организаций за незаконные поступки;

д) бывшие полицейские;

е) жандармы;

ж) участники банд;

з) лица, активно боровшиеся против советской власти“.

Так как КНС есть общественная организация, основанная на добровольном членстве, то типовой устав 1925 г. устанавливает в § 11: „Все, кто вступает в КНС, должны подать об этом заявление. Они считаются принятыми после принятия о том постановления общего собрания“.

Выбывшими из состава КНС считаются по § 14 типового устава: а) добровольно о том заявившие, б) исключенные постановлением общего собрания, в) не заплатившие членских взносов в течение 6-ти месяцев без уважительных причин, г) лишенные избирательных прав, д) учинившие преступление или проступок против советской власти и организации КНС.

Реорганизация Комитетов Незаможных Селян имела своею целью искоренить остатки военного коммунизма в практической работе КНС, сблизить КНС, как организацию бедноты, с середняками и оживить деятельность сельской бедноты в общественных, кооперативных и советских организациях.

Характерно отметить, что середняки в общем стали в своем большинстве в благожелательное отношение к этой организации, рассматривая ее как большой важности фактор укрепления товарищеских отношений между беднотою и середняками. От этой реорганизации КНС село получило тот положительный результат, что КНС в настоящее время отошли от администрирования и отталкивания середняка от советской и кооперативной работы на селе и в целом переходят к чисто общественной работе, имеющей целью улучшение хозяйственного положения всей сельской бедноты.

На 1 января 1927 г. по Украине числилось 10.990 сельских КНС с 881.705 членами.

Резолюция IX с'езда КП(б)У — апрель 1925 г. — по докладам ЦК РКП и ЦК КП(б)У:

„10. Работа по оживлению сельсоветов, селькооперативов и т. п. ставила своей задачей, прежде всего, расширение базы советской власти на селе за счет основной экономической и политической силы села, т. е. за счет середняка. Оживление сельсоветов, привлечение середняка к активному участию в Советах и кооперации поставило на очередь вопрос о реорганизации Комнезамов. С'езд целиком и полностью одобряет постановление ЦК КП(б)У, подтвержденное ЦК РКП, о преобразовании КНС в добровольно-общественные организации с защитой интересов сельской бедноты. Беднота продолжает оставаться и впредь ближайшим политическим союзником рабочего класса на селе, но позиция партии по отношению к середняку ни в коем случае не может сводиться к подмене привлечения его в качестве активного союзника советской власти политической так называемой нейтрализации. Партия должна активной работой привлекать середняка на свою сторону, вовлекая его в советское строительство, кооперацию и т. д., укрепляя революционную законность и борясь с ее нарушением.

В то же время партия должна усиленно организовывать бедноту вокруг комнезамов, содействовать росту ее хозяйственной самодеятельности через те же комнезамы, отстаивая интересы бедноты в сельсоветах, КВП, кооперации, направляя всю деятельность реорганизованных Комнезамов в духе теснейшего союза бедняка с середняком, а не противопоставления их друг другу. С'езд обращает внимание всей партии на стоящую на очереди кампанию перевыборов Советов, КНС и т. д., которая должна быть использована для дальнейшего оживления Советов, для укрепления реорганизованных Комнезамов, для внедрения в сознание всей крестьянской массы идеи союза пролетариата и бедноты со средним крестьянством под руководством партии и совласти против кулачества, пользующегося оживлением Советов с целью усиления своего влияния".

47. Организация Комнезаможей. а) Сельские Комитеты Незаможных Селян являются первичными ячейками незаможного селянства. Они состоят из всех вступивших в члены данного Комитета на территории, подведомственной сельсовету, селян и селянок незаможных, а равно и необеспеченных, которые не пользуются наемным трудом, не имеют нетрудовых доходов и не лишены избирательных прав по советской конституции (ст. 9 типового устава КНС). — Органы селькомнезама: общее собрание и президиум. Общее собрание созывается не реже одного раза в месяц по постановлению президиума или по требованию не менее $1/4$ общего числа членов организации. Президиум избирается на общем собрании сроком на один год.

„В целях обмена опытом в местной работе, обсуждения нужд незаможного селянства и мероприятий советской власти, имеющих отношение к незаможному селянству, и возбуждения перед соответствующими органами власти и общественными организациями вопросов о принятии мероприятий, необходимых незаможному селянству, сельский КНС посылает своих представителей на районные и окружные с'езды и совещания незаможных селян и принимает через своих представителей участие в районных и окружных с'ездах и выборах постоянных органов, являющихся представителями интересов незаможного селянства, и делегатов на Всеукраинский С'езд КНС" (§ 18 Типового Устава 1925 г.).

б) Районные с'езды незаможных селян составляются из делегатов, избираемых на общих собраниях селькомнезамов по одному на каждые 25 членов селькомнезама и не менее одного от каждой организации. Созыв районного с'езда НС производится районным Комитетом НС один раз в год в срок и в порядке, устанавливаемые окружным Комитетом НС. Ведению районного с'езда подлежит как рассмотрение отчетов о деятельности райкома, селькомнезамов и их президиумов, так и выборы райкома и его президиума, а равно выборы на окружной с'езд НС,— и, обычно, все дела и вопросы, возбуждаемые делегатами с'езда.

в) Районный Комитет Незаможных Селян избирается районным с'ездом НС. Он состоит из: а) президиума районного Комитета НС в составе от 3 до 5 человек, в числе которых — председатель и секретарь,— и б) членов, избираемых на районном с'езде НС: от 9 до 15 членов и 3 кандидатов. Основные функции райкома НС и его президиума состоят в выполнении постановлений рай'сездов НС и директив окружных Комитетов НС и в содействии развитию хозяйства бедноты путем втягивания незаможных кругов села в кооперативы и коллективные хозяйства (колхозы).

г) Окружные с'езды незаможных селян составляются из представителей, избираемых на районных с'ездах из расчета по одному на каждые 200 членов комнезамов данного района. Они созываются один раз в год. Их компетенция аналогична с компетенциею районного с'езда Комнезамов; они выбирают представителей на Всеукраинский с'езд.

д) Окружной Комитет Незаможных Селян избирается на один год окружным с'ездом незаможных селян в составе: а) президиума окр. Комитета в количестве 5 членов, в том числе председатель и секретарь, и б) членов в количестве не менее 15 и 3-х кандидатов к ним. Окружной Комитет Незаможных Селян собирается на пленарные заседания три раза в год. Компетенция окружного Комитета Незаможных Селян состоит в следующем: а) организация и общее руководство деятельностью всех органов незаможного селянства в пределах

округа в соответствии с указаниями Центрального Комитета Незаможных Селян, б) изыскание средств и выработка форм экономической помощи и содействия развитию коллективизации хозяйств незаможного селянства округа по директивам Центрального Комитета Незаможных Селян и в) участие в разработке органами окрисполкома обязательных постановлений и иных распоряжений, касающихся незаможного селянства, и содействие через свои органы проведению в жизнь всех мероприятий и кампаний как центральной, так и окружной советской власти. Члены его Президиума имеют право присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях окрисполкома и всех его комиссий, а все члены окркомитета вообще — на расширенных совещаниях окрисполкома.

е) Всеукраинский с'езд незаможных селян составляется из представителей незаможных селян, избираемых окружными с'ездами — 1 делегат на 2000 членов КНС. Он созывается Центральным Комитетом НС один раз в год, порядком и в срок, устанавливаемый ЦКНС. Он выбирает Центральный Комитет НС и его Президиум, рассматривает отчет о его деятельности и определяет порядок его дальнейших работ. Он устанавливает порядок проведения выборов на с'езды незаможных селян и их обжалования. Он рассматривает все вопросы, возбуждаемые делегатами с'езда.

ж) Центральный Комитет Незаможных Селян избирается Всеукраинским с'ездом незаможных селян сроком на один год в составе: а) президиума из 9-ти человек: председателя, заместителя председателя, секретаря и 6-ти членов, б) членов Центрального Комитета Незаможных Селян в количестве, определяемом Всеукраинским С'ездом НС. Его президиум отчитывается в своей деятельности перед сессиями пленума Центрального Комитета Незаможных Селян. Члены его от округов ведут свою работу на местах, согласуя ее с соответствующим окружным Комитетом Незаможных Селян и руководясь как специальными поручениями, так и общими инструкциями Центр. Комитета Незам. Селян. Они отчитываются в своей деятельности перед президиумом ЦКНС. Сессии пленума ЦКНС созываются не реже одного раза в четыре месяца. ЦКНС имеет свой технический аппарат. ЦКНС имеет своею задачею: а) организацию и общее руководство деятельностью всех органов незаможного селянства; б) оказание экономической помощи и содействия коллективизации хозяйства незаможного селянства; в) участие в разработке органами центральной советской власти законоположений и правительственных распоряжений, касающихся незаможного селянства, и содействие через свои органы проведению всех государственных мероприятий и кампаний на селе. В частности, он имеет право: а) законодательной инициативы через соответствующие законодательные учреждения; б) требования от всех наркоматов и центральных учреждений УССР справок

и сведений по вопросам, затрагивающим интересы незаможного селянства; в) участия в ревизионных работах органов наркомата РКИ. Наркоматы и другие центральные учреждения сообщают президиуму ЦКНС все важнейшие свои циркуляры и инструкции, затрагивающие интересы незаможного селянства. Постановления и резолюции президиума и сессий пленума ЦКНС имеют обязательную силу для нижестоящих Комитетов Незаможных Селян. Члены президиума ЦКНС имеют право участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях президиума ВУЦИК, Совнаркома и УЭС.

ЦКНС, как высший орган незаможного селянства, имеет право отменять постановления нижестоящих Комитетов Незаможных Селян, в случаях противоречия их закону или постановлениям ЦКНС.

Таким образом, Комитеты Незаможных Селян, являясь общественною организациею, имеют возможность проникать во все органы государственной власти и влиять на их политику и потому солидаризируются в своей деятельности с работою государственного аппарата. Между тем на Западе мы наблюдаем, что даже при всеобщем избирательном праве общественные организации сплошь и рядом находятся в оппозиции к правительству своей страны.

48. Права и обязанности незаможных селян. По действовавшему на Украине закону „О льготах, правах и обязанностях незаможных селян" (Постановление ВУЦИК от 5 декабря 1923 г.: Собр. Узак. 1923 г. № 41, ст. 539) Комитеты Незаможных Селян являются „организациями незаможного селянства государственного значения". Это значит, что КНС есть организация общественная, а не орган государственной власти, но на нее возлагаются самим законом задания государственного характера. Как организация незаможного селянства, как организация того слоя сельского населения, интересы которого совпадают с интересами городского пролетариата, КНС пользуются определенными правами и несут определенные обязанности, установленные законом. Права эти предоставляются незаможному селянству, исходя из того, что пролетариат признает основной задачей государства в отношении незаможных селян поднятие их хозяйства. Но в то же время пролетариат учитывает громадные трудности, связанные с этой задачей, в силу того, что у государства нет достаточных средств на поддержку хозяйства сотен тысяч незаможников. Поэтому государство осуществляет эту задачу поднятия хозяйства незаможников путем коллективизации сельского хозяйства и пробуждения к самодеятельности организованных масс самого незаможного селянства.

Вместе с тем пролетариат учитывает всю трудность борьбы отдельного хозяйства незаможника с кулацким засильем. Поэтому государство ставит перед собою задачу облегчить незаможникам условия их существования в условиях новой экономической

политики и товарного хозяйства. Для этого государство стремится создать для незаможников такое положение, при котором они не оказались бы в экономической зависимости от деревенского кулака. В этих целях государство принимает меры к созданию об'единений незаможников и к поддержке этих об'единений.

Исходя из этого, закон 5 декабря 1923 г. устанавливает, что льготы этого закона должны быть предоставляемы в первую очередь хозяйственным об'единениям незаможников и только по удовлетворении таковых могут быть оказываемы отдельным незаможникам (ст. V).

Об'единениями незаможных селян по закону 1923 г. называются комитеты незаможных селян, коллективные хозяйства, артели, с.-х. кооперативы незаможных селян, об'единения незаможных селян по общественной запашке, об'единения незаможников по частичному общественному севообороту на землях, сведенных при внутри-селенном землеустройстве в смежно-полесные или групповые участки, товарищества незаможных селян по сбору, закупке и т. д. (ст. VI).

Давая преимущества об'единениям незаможных селян перед отдельными незаможниками, закон 1923 г. создает этим ряд мотивов, побуждающих отдельных незаможников вступать в комитеты незаможных селян и сельскохозяйственные об'единения и таким образом стремится к организации незаможного селянства как в политическом, так и в экономическом отношениях.

Организация сельского незаможного населения есть одна из существеннейших задач городского пролетариата. Осуществив ее, городской рабочий класс сможет опереться не на распыленные массы мелких и средних производителей на селе, но на организованное незаможное сельское население и составить с ним одно неразрывное целое.

Права и льготы об'единений незаможных селян и отдельных членов КНС установлены были законом 1925 г. в следующих областях:

1. По землеустройству — получение земельных участков из государственных земельных запасных фондов, получение излишков земли сверх установленных законом трудовых норм, преимущественное право переселения и т. п.

2. По кредиту — преимущество на получение об'единениями сельско-хозяйственного кредита, с.-х. машин, семенной ссуды и т. п.

3. По лесному хозяйству — получение об'единениями незаможников от государства на льготных условиях лесных материалов и топлива, преимущественное право незаможников на пастьбу скота в лесных урочищах.

4. По аренде имуществ — преимущественное получение в пользование незаможников государственных земельных хозяйств, лесных угодий, сенокосов и т. п., а равно промышленных предприятий сел.-хоз. значения (мельницы, крупорушки и т. п.),

и льготы хозяйственным об'единениям по арендным платежам и рассрочке этих платежей и т. п.

5. По просвещению — организация соответствующих ячеек комнезамов в высших учебных заведениях, преимущественное и наравне с рабочими городов пользование всеми средствами воспитания и просвещения, предоставляемыми им государством, преимущественное право поступления наряду с рабочими во все государственные учебно-воспитательные учреждения, а равно и на бесплатное обучение в них, право на стипендии, на льготное получение учебников, на участие в школьных советах, комитетах и комиссиях и т. п.

6. По лечению и призрению — преимущественное пользование медицинской помощью всех видов в государственных лечебницах и призрение со стороны органов социального обеспечения.

7. По организации сел.-хоз. коллективов — содействие — и притом всемерное — всех органов и агентов Советской власти об'единению незаможного селянства в коллективные хозяйства, предоставление с.-х. коллективам незаможников всех хозяйственных льгот и преимуществ, незыблемость прав сел.-хоз. коллективов незаможников на земли и с.-х. угодья и т. п.

8. По финансовым льготам — освобождение комитетов незаможных селян от гербового сбора и вообще незаможников по постановлению суда от судебных пошлин и сборов за судебно-исполнительные действия, а равно уменьшение для незаможного селянства районных сборов до 15 коп.

9. По участию незаможного селянства в советском строительстве — КНС участвуют через своих представителей в заседаниях советов и исполкомов, выставляют своих кандидатов на должности в сельсоветах и райисполкомах; незаможники имеют право пред'являть на общих собраниях и заседаниях президиумов КНС требования о даче всеми, независимо от занимаемого поста, представителями Советской власти — гражданской и военной — раз'яснений о политике республики и о действиях и предположениях советских органов; представители КНС участвуют в совместных заседаниях с сельсоветами и райисполкомами для достижения деловой связи и контакта в работе между КНС, сельсоветами и райисполкомами и т. п. Это положение действует и в настоящее время.

Закон о КНС от 16. XI. 1925 г. содержит в себе указание, что ВУЦИК и СНК УССР „подтверждают незыблемость всех приобретений незаможных селян; сделанных во время революции, и решительно пресекают все попытки кулачества возвратить себе законно отобранные у них комитетами незаможных селян земельные излишки и другое имущество“.

Вместе с тем этот закон указывает: „Все предприятия комитетов незаможных селян остаются в их полном распоряжении и, как общее правило, эксплоатируются на основании кооперативного устава производственных об'единений незаможников. Вместе

с тем допускается непосредственная эксплоатация отдельных предприятий комитетами незаможных селян, доходы от которых идут на организационное и культурное обслуживание незаможников" (ст. 4).

Наряду с этим закон этот в ст. 6 считает необходимым „уравнение в отношении льгот членов КНС и всего остального незаможного селянства".

На этом материальном базисе действуют в настоящее время на основе закона от 16. XI. 1925 г. комитеты незаможных селян, к основным задачам которых этот закон отнес:

„а) всемерное содействие восстановлению и развитию хозяйства бедноты путем вовлечения ее в дело коллективизации и кооперирования, создания сельскохозяйственных, кустарных и промышленных артелей и т. д.;

б) вовлечение сельской бедноты в дело советского строительства и выдвижение при выборах в сельские советы, комитеты взаимопомощи, органы кооперации и добровольные общества, работающие на селе, своих кандидатов из числа деятельных и преданных советской власти работников, и защиту интересов бедноты во всех этих организациях, а также и в других организациях и учреждениях".

49. Союз Кошчи. Общественные организации, аналогичные украинской организации незаможных селян, имеются и в других советских республиках. Так, в Туркменистане существует союз Кошчи, в Казакстане — союз Жарлы и в Якутии — союз Хамначитов.

История Союза Кошчи. Союз Кошчи возник в середине 1920 года после проведения в Алма-Ата в июне 1920 г. конференции трудовых дехкан (крестьян). До него в Туркестане советская власть опиралась на комитеты бедноты, которые во многих местах, однако, отсутствовали, и на „союзы дехкан", в которых однако, очень сильно наблюдалось влияние баев, местных помещиков и кулаков, противодействовавших проведению советской политики. Поэтому перед советской властью в Туркестане стояла во всей широте задача вовлечь в революционное строительство широкие трудящиеся массы туземного населения. IX С'езд Советов Туркестанской автономной республики, происходивший осенью 1920 года, формулировал задачи эти таким образом: ликвидировать колонизаторские отношения, главным образом, — в области распределения земли, ликвидировать остатки феодального строя, освободить бедноту из-под влияния баев, манапов и мулл, подорвав экономическую мощь последних.

В следующем году X Всетуркестанский С'езд Советов, происходивший в августе 1921 г., определил задачи местных союзов Кошчи так: „Союзы бедноты (Кошчи, батраков и Чарва), являясь переходной организацией особого типа профсоюзов в кишлаках и аулах, должны быть призваны осуществлять политическую организацию туземных полупролетарских масс, еще не совсем

порвавших с пережитками патриархально - родовых и феодальных отношений, и подготовлять их сознательный переход к коммунистическому строительству". Эта политическая задача союзов Кошчи, как и каждого союза бедноты, состоит в том, чтобы, как формулировал это X С'езд Советов, „не беря на себя функции государственной власти, путем просвещения масс и самоорганизации масс вести систематическую борьбу с проникновением в органы советской власти нетрудовых элементов, представителей родовых влияний, и оказывать советам содействие в проведении всех очередных задач и мероприятий".

Это значит, по нашему мнению, что Кошчи имели те же задачи, как и КНС: классовое расслоение села, классовую организацию советского государственного аппарата на селе и содействие советской власти в проведении на селе ее мероприятий. В этих целях X. С'езд Советов Туркестана наметил и организационную связь союзов Кошчи с органами советской власти, а именно устанавливается: „а) обязательное вхождение членов кишлачных советов и исполкомов в состав союза; б) назначение в аулах, волостях и районах должностных лиц по рекомендации союзов; в) привлечение для работ в учреждения и предприятия Наркомзема (агропункты, пропункты, опытные и показательные поля) членов соответствующих правлений союзов; г) включение председателей центрального, областных и уездных правлений союзов в число членов коллегии органов Наркомзема; д) включение наиболее надежных и испытанных членов союза в судебно-карательные органы"... В силу такой организационной связи союзов Кошчи с органами советской власти устанавливалось политическое руководство со стороны этих союзов деятельностью органов советской власти, направление этой деятельности в сторону обеспечения и осуществления интересов трудящегося населения.

Вместе с задачами политическими союзы Кошчи осуществляют и задачи экономические по организации хозяйства. Поэтому, в связи с переходом к новой экономической политике, X С'езд Советов Туркестана намечает: „перенести центр тяжести работы союзов местной бедноты в область организации хозяйства на основах регулирования сельского хозяйства, животноводства, создания кооперативных товариществ и артелей и коллективного использования средств и имущества, как предоставляемого им государством, так и имеющегося у них на руках".

Наряду с этим X С'езд Советов Туркестана признал необходимым, с одной стороны, об'единить деятельность до того разрозненных союзов бедноты созывом с'езда этих союзов и созданием центрального органа, а с другой стороны — принять на счет государства „материальное обеспечение организационных расходов" по союзам бедноты.

Таким образом, между союзами Кошчи и органами власти устанавливались взаимные отношения: союзы руководят деятельностью органов власти, органы власти оказывают помощь и

содействие союзам бедноты. Поэтому было признано, чтобы „союз Кошчи занял в деревне такое же положение, какие занимают наши наиболее революционные, наиболее организованные профсоюзы". Однако, в 1921 году союзы Кошчи по своей структуре являются „особым типом профсоюзов в кишлаке и ауле", об'единяющим полупролетариев и батраков таким образом, что батрачество образует собою лишь часть союза Кошчи, организованную в особую секцию.

К марту 1922 года состоялся с'езд союзов Кошчи, был создан ЦК союза Кошчи, и VI партконференция КПТ установила, что к этому времени союз Кошчи, создаваемый, как организация исключительно безземельного и малоземельного туземного крестьянства, фактически представлял собою организацию середняцкого слоя туземного крестьянства в большинстве районов; но все же этот союз отличался от предшествовавших ему союзов дехкан, так как, по указанию тов. Сольца, делавшего об этом доклад на VI конференции КПТ, в подавляющем большинстве союзов Кошчи байского элемента не имеется.

VI партконференция КПТ встретилась с ликвидаторскими настроениями и критикою Кошчи, как „союзов огородников" или, в лучшем случае, как артелей, „через которые мы к социализму не придем", и признала необходимым союзы Кошчи сохранить, как опору партийных ячеек в деревне, и создать для них условия живой работы, как основы об'единения бедноты. Этими условиями и признана хозяйственная деятельность союзов Кошчи. Поэтому VI конференция КПТ признала, что союзы Кошчи имеют тройную задачу: организацию советов, землеустройство и кооперативное строительство, что Кошчи это — „полукооперативная профессиональная организация туземной бедноты", имеющая своим назначением способствовать переходу этой туземной бедноты „от отсталых форм хозяйственного быта к более высоким".

Происходивший в феврале 1924 года II с'езд союзов Кошчи поставил в задачи Кошчи образование своих фракций в общественно-кооперативных организациях на местах в целях борьбы с байско-манапскими элементами. Но в области взаимопомощи Кошчи подчинил себе деятельность ДКОВ, т.-е. дехканских комитетов общественной взаимопомощи. В этом отношении ЦИК и СНК Туркреспублики издали постановление от 23. II. 1923 г.: „Признавая целесообразным сохранить влияние союза Кошчи на состав ДКОВ, предоставить союзу право: а) созыва общих собраний граждан для выборов ДКОВ; б) отвода отдельных членов ДКОВ при их выборах; в) делегации одного своего представителя в волостные ДКОВ, а также в уездные и областные секции при собезах. Имеющийся в распоряжении секций общественной взаимопомощи материальный фонд расходуется последними непосредственно, без всякого вмешательства со стороны союзов и ячеек Кошчи". А затем 18. XII. 1923 г. ТуркЦИК издал постановление об из'ятии ДКОВ из ведения Наркомсообеза и передаче

их союзу Кошчи вместе со всеми фондами. Дальнейшими мероприятиями союз Кошчи целиком подчинил себе органы крестьянской взаимопомощи и превратил их в свой подчиненный аппарат, имеющий лишь очень незначительную долю самостоятельности.

Резюмируя положение Кошчи, тов. С. Ицына в № 2—3 сборника „Советское строительство", изд. Комм. Академии за 1925 год, в своей статье: „Бедняцкие организации на Советском Востоке и их задачи", откуда мы почерпнули изложенные выше сведения, приходит к выводу, „что союз Кошчи за все время своего существования был политической организацией революционной деревенской бедноты; он не сумел ассимилировать хозяйственных функций и поглотить выполняющие их органы (кроме функций и органов взаимопомощи) и подошел к этим областям только как орган общественного контроля".

50. Задачи Союза Кошчи. В настоящее время основными задачами союза Кошчи являются:

1. Борьба за советы, советизация аула; борьба с засорением аулсоветов баями, торговцами, духовенством, лично пролезшими в советы или пославшими в них своих ставленников, была лозунгом, подхваченным бедняками (слово „кошчи" означает бедняк, который собственным трудом обрабатывает землю, а теперь означает вообще трудящихся деревни), организованными вокруг союза Кошчи.

2. Правильное классовое проведение налогового обложения декханского хозяйства по степени его доходности: при продразверстке распределение обложения внутри аула зависело целиком от аулсоветов, теперь тяжесть обложения переносится на имущие слои аула, т.-е. на байские элементы, и является необходимость выявить скрытые баями действительные размеры их посевной площади; как в том, так и в другом случае союз Кошчи, как об'единение бедноты, является надежнейшею опорою советской власти, как власти трудящихся.

3. Борьба за землю и воду: проведенная только что земельно-водная реформа имела своею целью уничтожить пережитки феодально-правовых отношений, из них, главным образом, уродливости брачного права, санашиновое право и мюльковое право. Брачное право давало байским элементам возможность получить лишнюю долю воды и земли, так как бай, имея возможность уплатить калым (выкуп за невесту ее родителям), путем заключения брачного договора на каждого своего ребенка получал на него землю и воду; бедняк же не имел возможности уплатить калым и оставался без земли и воды. Санашиновое право состояло в том, что, получая землю и воду сначала в одном месте, потом в другом вследствие ежегодных переделов земли, декхане часто вынуждены были отдавать за бесценок тот или иной участок земли в аренду баям, а это не давало возможности использовать в полной мере крестьянский труд, т. к. декханин не был уверен в том, что, вложив сегодня свой труд в данный

участок земли, он завтра же не лишится этого участка; равно нельзя было развивать долголетние технические культуры, как виноград, клевер и т. п. Мюльковое право — это частная собственность на землю, дающая возможность купли и продажи земли и ведущая к концентрации земельных участков за счет разорения слабейших слоев дехканского населения, за счет бедняка. Эту борьбу за землю и воду советская власть провела, опираясь на союз Кошчи.

4. Борьба за грамотность: в старых мектебах для получения грамоты надо было пробыть 6 — 7 лет, а для образования 10 — 20 лет, а это для бедняка невозможно. Отсюда в задачи Кошчи входит активное содействие органам Наркомпроса в деле ликвидации неграмотности, особенно среди женщин, вовлечение бедняцко-батрацкой молодежи в учебу и притом особо об'ясняя легкость изучения грамоты по новому туркменскому алфавиту (латинизация).

5. Содействие советской власти в правильном распределении средств по линии государственного, сельско-хозяйственного и ирригационного (на проведение, развитие и улучшение орошения полей арыками и т. п.) кредита и фонда бедноты.

6. Содействие в проведении в жизнь всех льгот, установленных законодательством для бедноты. Так, например, ЦИК Казакстана по протоколу своему от 22/VI 1926 г. в целях укрепления и развития союза Кошчи (Жарлы) постановил принять ряд мероприятий в виде непосредственной материальной помощи, льгот и преимуществ членам союза Кошчи в областях землепользования и землеустройства, снабжения инвентарем, кредитования, положения и охраны труда, промысловых занятий, кооперирования, налоговой, народного просвещения, здравоохранения, судебной, управления (узаконить положение, что членский билет союза Кошчи может заменить собой удостоверение личности), представительства союза Кошчи в учреждениях и организациях (обязательное вовлечение представителей союза Кошчи во все аульно-деревенские и волостные комиссии и советы по сельскому хозяйству и т. п.), политической (предоставить союзам Кошчи право выступать перед органами сов. власти от имени всей массы аульно-деревенской бедноты и отстаивать их интересы, а равно допустить принятие союзом Кошчи на себя безусловной обязанности содействовать всем органам и представителям сов. власти при проведении в жизнь советских законов, распоряжений и мероприятий) („Сов. Степь“, 26/VIII 1926 г., № 193).

7. Вовлечение трудящегося населения в кооперацию, совместная с середняком борьба с частным капиталом и его посредниками, организация различных видов индивидуальной помощи — все это проводится сов. властью через союз Кошчи, как об'единение бедняцко-батрацких слоев.

8. Фактическое, не на словах, а на деле, будучи примером для остальной части дехканства, раскрепощение женщины-туркменки,

узбечки и т. п., с проведением в жизнь всех семейно-бытовых декретов советского правительства.

9. Содействие сов. власти в деле правильного обложения прогрессивным налогом и раз'яснение дехканству общественного и хозяйственного значения проводимого водного налога, который дает основу для того, чтобы передать организованному дехканству, в кооперативы и сельхозтоварищества эксплоатацию и охранение всех водных магистралей, а равно дает возможность все ассигнования на водное хозяйство, получаемые, как помощь от Сов. Союза, направить на добычу новых водных источников, с проведением крупных работ.

10. Способствование партии и сов. власти в деле вовлечения батраков из местных национальностей в промышленность (жел. дороги, текстильные фабрики, шелкомотальные фабрики и т. д.).

В Туркменистане к началу национального размежевания насчитывалось 24.782 члена Кошчи, включая сюда немногочисленные и не отвечавшие задачам Кошчи так называемые организации „Союза безземельного и малоземельного дехканства", а к декабрю 1926 года кошчинские организации охватили своею сетью почти все аулы поголовно — около 40.000 батраков, бедняков и середняков. Вообще „Союз Кошчи помог компартии и сов. власти связаться с деревней в целом и провести быстрейшим темпом советизацию туркменского аула и кишлака — это во-первых; во-вторых, организовал бедноту и батраков и основную часть середняцких слоев крестьянства против кулачества, бая, ростовщика, против эксплоататоров деревни; в третьих, союз Кошчи организовал пролетарские и полупролетарские слои деревни в целях восстановления разрушенного сельского скотоводческого хозяйства".

Так, не противопоставляя себя советским организациям и не заменяя собою органов сов. власти, союз Кошчи содействует работе сов. аппарата и расширению и углублению культурно-просветительной работы как среди своих членов, так и среди широких масс трудового дехканства, не организованных в союз. С другой стороны, Кошчи не заменяет собою в ауле партию: основной задачей союза Кошчи является об'единение батраков и дехканской бедноты для организованной защиты позиций этих элементов аула под руководством компартии. Цели же и задачи организации бедноты выражены в резолюции октябрьского пленума ЦК ВКП(б) 1925 г.: они с помощью партии и государственной власти, в борьбе на хозяйственном и политическом фронте (колхозы, артели, товарищества, кооперативы, кресткомы, советы) должны изжить остатки иждивенческой психологии и стать на путь организованного отпора кулаку и превратиться в надежную опору пролетарской коммуны в ее борьбе за сплочение середняка вокруг пролетариата (подробнее статья секретаря ЦК КП(б)Т тов. Сахад-Мурадова: „Союз Кошчи — опора партии" — „Туркменская Искра", 30/IX 1927 г., № 223).

Председатель ЦИК СССР и ЦИК ТуркССР т. Айтаков указывает: „Мы имеем 5.343 представителя союза Кошчи в наших аулсоветах, 1.099 членов союза Кошчи в аульных президиумах и 308 представителей союза Кошчи — председателей аульных советов при общем числе советов 378. Мы имеем в РИК'ах 335 членов союза Кошчи и 21 председателя РИК'ов на 33 РИК'а всей Туркмении; столько же в РИК'ах секретарей из членов союза Кошчи, 57 в Окрисполкомах и 14 в президиумах" („Союз Кошчи и Советы"— „Туркм. Искра", 30/IX 1927 г., № 223).

Устав союза „Кошчи" Узбекской ССР (Собр. Узак. Узб. ССР 1926 г., отд. II, № 9, ст. 9) указывает:

Союз „Кошчи", возникший за период гражданской войны (и басмачества) с целью укрепления завоеваний революции, является массовой организацией бедняцких и середняцких трудовых слоев населения кишлака, аула и деревни и организует батраков, чайрикеров, маломощных и середняцких дехкан для борьбы с врагами революции, для укрепления советской власти и осуществления социализма.

Одной из основных задач союза Кошчи является всемерное содействие экономическому восстановлению и развитию дехканского хозяйства; для этой цели союз Кошчи в лице своих местных организаций проявляет инициативу и содействие производственным артелям, содействует органам сов. власти в проведении землеустроительных работ на местах и участвует в правильном распределении отпускаемых средств (с.-х. инвентарь, семссуды, с.-х. кредит, ссуды под хлопок и т. п.), организованно втягивает дехкан в коллективную обработку земли, проводит тракторизацию, усиливает кооперацию, активно участвует в проведении налоговой политики, выдвигает наиболее активных дехкан на сов. работу, содействует культурно-просветительным начинаниям и т. п.

Для защиты правовых интересов трудовых дехкан союз Кошчи, пользуясь правами юридического лица, защищает в судебных органах интересы своих членов.

Те же задачи лежат на союзе Кошчи и в Казакстане: советизация аула и отсюда подведение эксплоатируемых и беднейших слоев аула к политическому оформлению развивающегося в ауле классового расслоения вызвали создание добровольных массовых общественных об'единений аульной бедноты в виде организаций союза Кошчи с его выборными комитетами снизу доверху.

На почве борьбы за землю, об'единения хозяйственных усилий аульной бедноты и отстаивания интересов трудящихся через соответствующие органы сов. власти, союз Кошчи решает все организационно-политические задачи в ауле. Сплочение бедноты, союз ее с середняком, борьба с эксплоататорскими стремлениями байства, изживание родовой борьбы, сближение трудящихся аула с сов. аппаратом составляет повседневную работу союза Кошчи под неослабленным руководством им со стороны компартии.

„В отношении своих хозяйственных задач союз Кошчи является базой для развития простейших форм кооперации по сбыту для районов, отдаленных от рынка; в районах смешанных форм хозяйства с полукочевым укладом жизни он будет решать прежде всего земельный вопрос (т-ва землепользователей, образование очагов оседлости, мелиоративные т-ва, кредит, инвентаризация); наконец, в районах интенсивного хозяйства с рыночными культурами (хлопководство, маслоделие и т. п.) союз Кошчи может положить начало коллективизации сельского хозяйства на основе соответствующих способов земле-водопользования и машинизации, хотя простейшие виды коллективизации не исключены и для районов с экстенсивным хозяйством; так, например, есть возможность организации крупных скотоводческих хозяйств в кочевом районе“. Так характеризует ближайшие задачи Кошчи Крайком ВКП(б) в газете „Сов. Степь“, 26/II 1926 г., № 48.

В „Положении об организации и реорганизации союза Кошчи“ — постановление КазЦИК'а 1926 г.— мы читаем:

„В целях сплочения бедноты и освобождения ее от эксплоатации, произвола родовичей и закабаления со стороны байства и кулачества, в целях выявления и развития самодеятельности бедноты в деле восстановления сельского хозяйства, а также для обеспечения за беднотой всех возможностей широкого участия ее в сов. строительстве, КазЦИК постановляет: 1. Разрешить и содействовать организации общественных об'единений беднейших слоев аула и деревни на почве их хозяйственных интересов и массовой самодеятельности там, где преобладает казакское население, отсутствуют организации КОВ (крестьянских обществ взаимопомощи) или где существование последних признается нецелесообразным, а существующие КОВ подлежат реорганизации в соответствии с настоящим положением по постановлению Губисполкомов. За этими об'единениями аульной бедноты присвоить наименование „Союз Кошчи“ („Сов. Степь“, 26/II 1926 г., № 48).

На развитие и расширение своей деятельности по обслуживанию аульной бедноты союз Кошчи получает от государства материальную помощь в виде субсидии.

„Комитеты Союза Кошчи — говорится далее в этом постановлении КазЦИК'а — должны сосредоточить все свои усилия на под'еме и укреплении своих членов, неуклонно придерживаясь при этом задачи укрепления союза аульно-деревенской бедноты с середняками на почве общности их хозяйственных интересов и форм экономической организации, обеспечивающих действительный под'ем и развитие сельского хозяйства (кооперация).

„Комитеты Союза Кошчи, на почве создания союза бедноты и середняков, должны прежде всего разрушить рамки родовой разобщенности, устанавливая единый фронт бедноты всех родовых делений и упрочивая тесный союз трудящихся всех национальных групп КазССР, вовлекая в члены союза и бедноту национальных меньшинств.

„Комитеты Союза Кошчи и его первичные организации не имеют права брать на себя функции совета и не должны допускать подмены собою профессиональных или иных общественных организаций.

„В кочевых районах комитеты Союза Кошчи на основе массовой агитации и пропаганды, а равно и практическом опыте защиты экономических и гражданских прав своих членов, должны способствовать внедрению в толщи населения советских законов взамен норм обычного права, являющихся орудием эксплоатации в руках имущей верхушки рода.

„Хозяйственная работа Союза Кошчи среди кочевой бедноты должна заключаться в организации мелких скотоводческих артелей из маломощных, добиваясь получения для них кредитов и ссуд в их основные капиталы и соответствующих сенокосных и пастбищных наделов, а также в оказании хозяйственно-организационной помощи кочевой бедноте, при переселении или на случай перехода ее к новым формам хозяйства (переход к земледелию, оседлому быту и т. п.)".

51. Состав Союза Кошчи. „Сейчас нам необходимо эту знакомую для бедноты, батраков и середняков организацию Кошчи превратить в организацию только батраков и бедноты: новых середняков более не принимать, чтобы руководящую роль играл бедняк, т. к. тогда легче и скорее организовать всю бедноту деревни" — пишет секретарь ЦК КП(б)Т тов. Сахад-Мурадов в цитированной нами выше статье. Из этого видно, что в состав членов союза Кошчи в Туркменистане принимались и середняки, но дальнейшая политика союза будет, повидимому, состоять в том, чтобы об'единять в своих рядах только бедноту и батраков.

Устав союза „Кошчи" УзССР указывает, что членами союза могут быть: батраки (малаи, мардекеры; уракчи, олийке; ишлаучи; с.-х. наемные рабочие), чайрикеры, безземельные и малоземельные дехкане и трудовые середняки — без различия пола и национальности по достижении 18-тилетнего возраста" и не могут быть: „лишенные избирательных прав по Сов. Конституции; опороченные по суду (уголовные преступники), враждебные сов. власти элементы; лица, живущие на нетрудовой доход (баи, манапы, торговцы, ростовщики), служители религиозных культов (мулла, ишан, имам, суфы, улемисты и т. п.), бывшие чиновники охранники и полицейские при царском режиме; беки, кушбеги, аксакалы, б. переводчики, служители б. казиев и т. п." (ст. 12).

Упомянутые здесь термины означают: 1) малаи — домашние работники; 2) мардекеры — поденщики; 3) ойлике — работник, получающий вознаграждение помесячно; 4) ишлаучи — рабочий; 5) чайрикер — издельщик; 6) бай — богач; 7) бек — начальник провинции во время эмира, эмирский губернатор; 8) манапы — представители родовой знати (у киргиз); 9) ишан — духовный руководитель, проповедник; 10) имам — священнослужитель, настоятель мечети; 11) суфи — муэдзин (призывающий к молитве);

12) улемисты—члены реакционной религиозно - политической партии „Улема“; 13) кушбеги — старший министр при эмире Бухары; 14) аксакал — староста.

В уставе союза „Кошчи“ речь идет о переводчиках, которые состояли на службе у царской администрации в Туркестанском крае. В переводчики назначались преимущественно знающие русский язык лица из коренного населения, которые зарекомендовали себя преданностью администрации. Они проявили себя, как ревностные слуги полицейского режима и как взяточники и вымогатели, использовавшие в личных целях темноту и невежество коренного населения, которое они самым беззастенчивым образом обманывали. Население смотрело на них, как на врагов народа. Поэтому-то они и не допускаются теперь в союз „Кошчи“.

„Члены Всерабземлеса, непосредственно занятые сел.-хоз. работой по найму, могут одновременно состоять членами союза Кошчи, при чем в таких случаях двойной членский взнос не допускается. При двойном членстве в обоих союзах членский взнос уплачивается только в союзе Рабземлеса“ (ст. 16). С другой стороны, члены союза Кошчи, перешедшие на постоянную работу по найму в советские, хозяйственные и другие учреждения, выбывают из состава членов союза Кошчи“. Наоборот, „члены союза Кошчи, перешедшие на работу в советские, хозяйственные или другие учреждения в порядке выдвижения или по выбору, членства в союзе Кошчи не теряют и платят членский взнос не более 6 руб. в год“ (ст. 17).

Осенью 1927 г. в Узбекистане приступлено к реорганизации союза Кошчи под лозунгом: „Оставление в союзе исключительно малоземельных и безземельных дехкан, чайрикеров (издельщиков), батраков и наиболее передовой части середнячества“ („Правда“, 7/IX 1927 г., № 203).

По „Положению об организации и реорганизации союза Кошчи“ в Казакстане „членами союза Кошчи могут быть полупролетарские элементы аула (батрак — жалчи, пастух — койчи, жарлы, кошчи, консы), безземельные и малоземельные дехкане (земледельцы), маломощные скотоводы середняки, близко стоящие к бедноте и не пользующиеся наемным трудом, и мелкие аульно-деревенские кустари -одиночки. На основе добровольного членства в союз Кошчи могут вступать лица обоего пола, без различия национальности, достигшие 18-тилетнего возраста и занятые в сельском хозяйстве“ (ст. 3).

Устав союза Кошчи Казакстана указывает, что не могут состоять членами союза Кошчи: „лица, пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли, баи; живущие на нетрудовой доход, торговые посредники, торговцы, чины и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений и лица, занимавшие руководящие посты в белых армиях, монахи и духовные служители религиозных культов (имамы, хозреты, казии и т. д.“) (ст. 12).

52. Организация Союза Кошчи. Основой союза Кошчи является первичная его организация в отдельном кишлаке, ауле, деревне; эта организация утверждается рай-или волкомитетом союза в составе не менее 25 членов и санкционируется уездным комитетом союза; организации с числом членов менее 25 человек об'единяются с ближайшим селением и выбирают об'единенный сельский комитет союза.

Низовая организация союза Кошчи может быть учреждена в сел.-хоз. об'единениях, артелях, товариществах и т. п.; они существуют на общих основаниях, как и прочие кишлачные организации, и имеют право на самостоятельное существование при наличии в них членов не менее 25 чел., а при меньшем количестве об'единяются с близко расположенными организациями.

Для ведения текущей работы каждая первичная организация союза Кошчи выбирает на своем общем собрании комитет на 6 месяцев из 3-х членов и ревизионную комиссию. Общие собрания членов созываются не реже 1 раза в месяц; они выбирают делегатов на волостные с'езды союза.

В Казакстане первичные ячейки союза Кошчи об'единяются через своих выборных уполномоченных по одному на каждые 10 членов в аульный совет союза, совпадающий по территории распространения своих действий с административным аулом или поселком и кишлаком, а равно группой их, имеющих право на созыв местного совета депутатов. Исполнительным органом в первичной ячейке союза в Казакстане является председатель ячейки, избираемый общим собранием членов ячейки.

Волс'езды союза Кошчи созываются 1 раз в год; срок их созыва, норма представительства, число делегатов и повестка дня определяется уездным комитетом союза. Волс'езд избирает волостной комитет союза в числе 7—13 членов, регулярно отчитывающихся перед уездным комитетом союза.

В отдельных местностях, в зависимости от местных условий, могут быть организованы вместо волостных районные комитеты, об'единяющие (как и волкомитеты) кишлачные, аульные и деревенские организации и находящиеся в том месте, которое по признакам экономического и культурного тяготения является районным центром. Райорганизации союза имеют те же права, как и волорганизации, созывают райс'езды, выбирающие райкомы, которые, как и волкомы, подчиняются непосредственно уездкомитетам союза.

В тех городах, где имеются вместе с близлежащими окрестностями отдельные организации союза Кошчи, последние входят непосредственно в уездную организацию, а выбранный городской организацией гор. комитет союза Кошчи подчиняется непосредственно уездному комитету союза. Городские организации союза Кошчи существуют на правах волостных организаций, выбирают городской комитет, созывают с'езды или общие собрания, в зависимости от количества членов организации, на тех же основаниях, что и волорганизации.

Уездные с'езды союза Кошчи созываются 1 раз в год; норма представительства, число делегатов, повестка дня определяются областным комитетом союза Кошчи по общим директивам ЦК союза Кошчи; эти с'езды выбирают уездные комитеты союза.

Областные с'езды избирают областные комитеты союза, являющиеся в период между областными с'ездами руководящими органами областной организации, ответственными перед ЦК союза и областным с'ездом союза.

Высшим органом союза Кошчи в Узбекистане является Всеузбекский С'езд Союза, созываемый один раз в год Центральным Комитетом союза по норме, устанавливаемой ЦК; он заслушивает отчет ЦК и Ревизионной Комиссии, обсуждает различные вопросы, связанные с работой союза, определяет деловые моменты работы союза, избирают ЦК и Ревкомиссию Союза. Центральный Комитет Союза для руководства всей повседневной текущей работой союза выбирает свой президиум, который обладает правом представительства от имени ЦК союза Кошчи в государственных, хозяйственных, кооперативных и других учреждениях и организациях, использует и распределяет кошчинских работников органов союза, созывает периодические и непериодические совещания местных работников по вопросам союзной работы, заслушивает доклады с мест, разрабатывает и рассылает указания на места с целью развития деятельности союза, управляет финансовыми делами союза, отменяет неправильные постановления местных комитетов и распускает по постановлению Пленума ЦК союза Кошчи отдельные организации союза.

Денежные средства союза Кошчи, помимо членских взносов и различных поступлений и пожертвований, получаются еще и от различных субсидий от государственных органов и общественных организаций.

Союз Кошчи в целом и отдельные его организации пользуются правами юридического лица и могут приобретать имущество, создавать предприятия, заключать договоры и сделки, искать и отвечать на суде и т. п.

В Казакстане нормы представительства на уездные, губернские и краевой с'езды устанавливаются в каждом отдельном случае Краевым Комитетом союза Кошчи; делегаты на уездный с'езд союза избираются аульными советами, а на губернский и краевой уездными с'ездами союза; высшим руководящим органом каждой организации является общее собрание членов, совет уполномоченных или с'езд, а исполнительным органом — комитет, избираемый общим собранием или с'ездом.

Тов. В. М. Молотов в своем заключительном слове по докладу о работе в деревне на XV с'езде ВКП(б) 18 декабря 1927 г. так охарактеризовал союз Кошчи:

„Что касается союза Кошчи, то эта организация в наших восточных республиках также имеет свои исторические корни и действительно связана с особыми условиями, которые характе-

ризуются хотя бы тем фактом (что я и отмечал в своем докладе), что во многих районах этих республик и сейчас еще приходится говорить не об оживлении советов, а только о создании советов. Там нужна особая организация бедноты — Кошчи, там нужно всячески поддержать эту организацию, помогающую самому делу создания советов. Мы должны всячески поддержать эту организацию, пока ещё очень слабенькую, но, несомненно, имеющую важное значение в условиях восточных республик — Средней Азии и Казакстана в первую очередь".

53. **Союз Жарлы**. В Казакстане в 1925 году отмечено тов. С. Ицыною в цитированной выше статье две бедняцких организации: союз Кошчи во вновь присоединенных областях бывшего Туркестана и только что создающийся союз Жарлы в остальных областях Казакстана.

Особая комиссия, выделенная в 1924 году правительством Кирреспублики для оформления союза киргизской бедноты — союза Жарлы, признала необходимым, чтобы в этом союзе были об'единены беднейшие слои аула, „хозяйство которых не обеспечивает самостоятельного существования, почему эти слои попадают в эксплоатацию со стороны байства и кулачества". Но батраки, т. е. „бедняцкие слои аула и деревни, лишенные самой основы самодеятельного хозяйствования и находящиеся в постоянном найме в сельском хозяйстве в качестве батраков, в союз Жарлы не входят и об'единяются профсоюзом Рабземлес"; так об этом высказано в отчете правительства Кирг. АССР V Всекиргизскому С'езду советов.

„У Жарлы, а также у киргизского Кошчи есть одна особенность, резко отличающая их от туркестанского Кошчи: они строятся как чисто-крестьянская, середняцкая и бедняцкая организация, без участия батрачества. В союз Жарлы с самого начала решено батраков не включать. Из Киргизского Кошчи, в котором батраков довольно много, решено передать их „полностью и окончательно из союза Кошчи в союз Рабземлес" (см. Итоги Пленума оргбюро Крайкома Туркобласти, — „Сов. Степь", № 420 от 16/IV 1925 г.).

По сообщению А. Чанышева („Сов. Строительство" 1926 г. № 4—5), в Казакстане до последнего времени были мнения о необходимости организации союза Жарлы, однако, это предположение было отвергнуто, и потому эти союзы Жарлы не организованы. Взамен их было решено организовать союз Кошчи на всей территории КССР с передачей всех батраков, членов союза Кошчи, в союз земли и леса.

„В Киргизии, таким образом, союзы деревенской бедноты превращаются в чисто крестьянские организации — середняков и маломощных. Батраки уходят в профсоюз.

Обратная тенденция — вытеснение середняка и придание организации профсоюзного уклона — наблюдается в Якутии" (С. Ицына, там же).

54. Союз Хамначитов — организация, родившаяся в Якутии на почве защиты экономических интересов батрака и полубатрака в применении своего труда, а не из стихийного расслоения села, возникшая в городе и оттуда спустившаяся в деревню.

Хамначит — бедняк, полухозяин - полубатрак, эксплоатируемый более зажиточными хозяевами разными способами (подряды и т. п.). „Основным средством существования такого хамначита является продажа своих рабочих рук и лишь в очень небольшой части — его маленькое хозяйство. Из улуса хамначит идет за заработком зимой по преимуществу в города, где производит черную работу, реже поступает в учреждения в качестве чернорабочей силы, в домашнюю прислугу (сторожа, кухарки, кучера и пр.). Но лишь очень небольшая часть хамначитов оторвалась от земли окончательно. И работающие в городах, и живущие постоянно в улусах имеют хозяйственные и общественные корни в улусе и по социальным группировкам деревни (улуса) вплотную примыкают к общей бедняцкой массе. Такое положение хамначита обуславливает двойственное его положение: с одной стороны, он мелкий собственник, стремящийся укрепить свое хозяйство, а с другой—и в гораздо большей степени—он батрак, эксплоатируемый беспощадно зажиточными элементами улуса. И как бедняк, интересы которого противоположны кулачеству, и как наемный батрак хамначит, несмотря на свою собственность, может опереться в защите своих интересов только на пролетариат, которому он является собратом в классовой борьбе" (Резолюция IV обл. партсовещания об организации хамначитов — „Автономная Якутия", № 75 (472), 5/IV 1924 г.).

Первоначальным ядром союза хамначитов была организация работников наемного труда разных профессий. „Дальнейшим шагом союза и его органов явится сплочение вокруг себя бедняцких элементов улусов и наслегов, высвобождение их из-под влияния кулацких элементов, об'единение с середняцкой массой для защиты своих интересов в советах и при разрешении общественных дел" (там же).

Задачи союза хамначитов в области советского управления сводятся к следующему: „а) обеспечение места в органах Советской власти в улусе (в советах, исполкомах и т. д.) путем содействия и выдвижения на общеулусные, наслежные советские посты; б) содействие предоставлению максимально возможных льгот при пользовании услугами кооперации, с.-х. кредита, предоставления работ и пр.; в) защита и наблюдение за осуществлением предоставляемых законом льгот (налоговых, землеустроительных, культурных и др.)" (см. „Задачи союза „хамначитов" — „Автономная Якутия" от 11/I 1925 г.).

В области экономической задачами союза хамначитов являются: с одной стороны, охрана труда хамначитов, как наемных рабочих, т.-е. по существу задача профсоюзная; с другой же стороны — организация трудовых артелей кустарно - производственного

характера (кошмокатов, бондарей, лесорубов и т. п.), т. е. по существу задача промысловой кооперации. Так как, однако, эти артели не имеют земледельческого характера, то деятельность союза хамначитов по созданию этих трудовых артелей не содержит в себе работы по коллективизации сельского хозяйства.

В результате, по своему составу и по своим задачам союз хамначитов является профессионально - кооперативным об'единением деревенской бедноты, находящимся в прямом подчинении профсоюзным органам, входящим во Всеработземлес, с одной стороны, и в Крестинтерн — с другой, в то время как Кошчи и Жарлы включают в себя и не членов Всеработземлеса, входя в то же время, как организации крестьянские, в Крестинтерн. (Подробности см.: „Советское Строительство", 1926 г., № 2 — 3: С. Ицына:— „Бедняцкие организации на Советском Востоке и их задачи" и № 4 — 5: К. Чанышев — „О союзах Кошчи").

В настоящее время союз хамначитов стал чисто профессиональным об'единением, входящим в общую систему профсоюзов. Так, в сообщении о вилюйских профсоюзах мы читаем: „В Вилюйском округе всего пять союзов, которые на 1 января имеют: рабпрос 58 членов, совторгслужащих 158, хамначиты 237, медсантруд 42, нарсвязь 14, а всего 569, из них 66 женщин ..." („Автономная Якутия", 30/I 26 г., № 24, Якутск).

Работа же Олекминского профсоюза хамначитов охарактеризована следующим образом:

„Союз имеет два периода в своем организационном развитии.

„Первый период — до реорганизации союза — когда главная ставка была на крестьянина — середняка, почему и количество членов доходило до 1288. Работа сводилась к обеспечению зажиточного слоя крестьянства подрядами грузов, при чем бедняки отделялись, ибо у них не было лошадей. Конечно, такое положение, когда середняк состоял в профсоюзе, а его хамначит нет, — продолжаться долго не могло. Это был не профессиональный союз, являющийся школой коммунизма, а организация среднего крестьянства.

„Второй период начинается со времени самоорганизации деревенских ячеек союза (крестьяне целыми селениями отказывались от союза, когда им были раз'яснены действительные цели и задачи профсоюза Всерабземлеса). После реорганизации в союзе остались исключительно хамначиты, около 300 человек. База для дальнейшего роста этого союза есть, ибо 300 человек составляют только 30% всего наличия хамначитов в округе...

„К летнему и зимнему сезону заключено около 400 трудовых договоров, при чем охвачены и необ'единенные в союз хамначиты..." („Автономная Якутия", 1/IV 26 г., № 74).

Из жизни Колымской организации ВКП(б)" ...„Профработа. Существуют союзы хамначитов, рабпроса, всемедикосантруд и совторгслужащих, об'единяющие более 100 членов..." („Автономная Якутия", 20/IV 27 г., № 90).

II. СОВЕТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ

55. Советское избирательное право. Советская государственная система основана на принципе избрания: все органы советского государственного аппарата построены на началах выборности. Эти органы, начиная от низовых ячеек — сельских и городских Советов — и кончая высшим органом центральной власти — общесоюзным С'ездом Советов,— являются органами выборными. Их исполнительный аппарат — исполкомы, начиная от волостного (районного) и кончая Центральным Исполнительным Комитетом Союзной Республики и Союза Советских Социалистических Республик, выбираются на соответствующих С'ездах Советов. Органы советской власти, составляемые исполнительными органами Советов — исполкомами: наркоматы, отделы исполкомов, управления — союзные, республиканские, губернские, областные и. т. д. и прочие органы власти, центральные и местные, действуют на основании своих полномочий, получаемых ими в конечном счете от выборных органов власти. Поэтому само назначение должностных лиц имеет своим источником избрание трудящимся населением страны органа, назначающего этих должностных лиц.

Порядок избрания депутата и выявляющие этот порядок нормы об'ективного избирательного права нельзя рассматривать лишь как чисто техническую процедуру, как это делает французкий юрист Ориу, заявляющий, что это есть исключительно эмпирическая процедура назначения представителей и ничего более (Hauriou, Prècis de Droit Constitutionnel, 1923, стр. 211). Установление правильных принципов избирательного права является условием и гарантиею правильного построения всего государственного аппарата и правильного проведения этим государственным аппаратом политики господствующих классов. Нигде во всем мире нет ни надклассового, ни междуклассового государства, но в каждой стране существует господствующий класс, который с помощью государства, как орудия классового угнетения, осуществляет свою диктатуру, свое положение, господствующее политически и экономически. Поэтому способ построения государственного аппарата имеет значение далеко не только техническое, но глубоко принципиальное. Для буржуазного Запада эти принципы построения государственного аппарата, эти нормы об'ективного избирательного права, по существу вытекают из воли буржуазии к классовому господству, из правосознания буржуазии, стремящейся сохранить

и укрепить строй социальных отношений, основанный на частной собственности на средства производства. С формальной же стороны эти принципы и построенные на них нормы избирательного права облекаются в тогу „юридического характера представительства“ и в мантию теорий „делегации“, „функции“, „органа“, утверждающих, что депутат есть представитель всей нации, что он действует по делегации от всей нации, что он выполняет функцию защиты интересов всей нации, что он является органом всей нации, а не только своих избирателей и не только населения своего избирательного округа. Сколько пышных юридических теорий создано для того лишь, чтобы освободить депутата от возможности юридической ответственности перед его избирателями, чтобы юридически не обязывать представителя ни императивным мандатом его избирателей, ни отчетом перед ними.

Пролетариат, строящий новый мир социальных отношений, руководящий всею политическою и экономическою жизнью страны, осуществляющий свою диктатуру, как подавление буржуазии, руководство трудящимися и построение социализма, создает государственный аппарат соответственно своим классовым интересам. Но его классовый интерес состоит в привлечении к государственному управлению всего трудящегося населения, так как государство, создаваемое пролетариатом, есть действительная власть большинства над меньшинством потому, что это есть государство переходного периода от капитализма к коммунизму и поэтому вовсе не имеющее целью защиту и укрепление частной собственности на средства производства.

Следовательно, и советское избирательное право не есть простая лишь совокупность чисто технических правил, имеющих целью создание органов власти, но определенный правовой порядок, установленный господствующим классом в его классовых интересах — пролетариатом — в целях образования государства, через которое пролетариат в союзе с крестьянством осуществляет свою диктатуру, — и защищаемый организованною силою этого господствующего класса — пролетариата — в союзе с крестьянством.

Основною задачею советского избирательного права является поэтому создать такой государственный аппарат, который, с одной стороны, состоял бы не только из органов власти, т. е. органов внешнего принуждения, но и из органов хозяйственных, т. е. органов экономического воздействия пролетариата на хозяйственную жизнь страны, — а с другой стороны, в целом осуществлял бы диктатуру пролетариата и для этого был бы создан на основе того правового принципа, который является одним из самых основных принципов советской государственности: на полной связи, юридической (формально — принудительной) и фактической (по существу) между народом и его представителями, между избирательным корпусом и депутатами, между избирателями и их избранниками.

Если признать правильною и отражающею истину формулу Г. Еллинека, что в демократическом государстве народ является органом первичным, а образованный им парламент есть орган вторичный, то именно в государствах буржуазно-демократических ни народ, ни олицетворяющий его избирательный корпус нельзя признать за первичный орган, так как функция первичного органа состоит не только в том, чтобы создать орган вторичный, но и в том, чтобы руководить последним. На это указывает Г. Еллинек, утверждая, что народ, как первичный орган, не является исключительно назначающим органом, функция и право которого исчерпываются лишь назначением депутатов; напротив, избрание депутатов создает—по его утверждению — прочную правовую связь между народом и его представителями, — ту постоянную и нормальную политическую зависимость депутатов от своих избирателей, которую господствующая теория совершенно игнорирует, как не имеющую правового значения. Ясное дело, что здесь речь идет о создании императивного мандата и депутатского отчета, как формах руководства и контроля.

„Как первичный орган, народ функционирует сам в акте избрания, посредством которого он назначает своих представителей. При этом народ является не исключительно только назначающим органом, функция и право которого исчерпываются назначением депутатов, каковой характер имели выборы германского императора курфюрстами и имеет теперь в римской церкви избрание папы и епископов, не создающее особой правовой связи между избирателями и избранными, а, наоборот, совершенно отделяющее последних от избирателей и ставящее их над ними. Избрание депутатов создает, напротив того, прочную связь между представителями и всем народом, именно отношение органа к целому, которое по своей природе может быть только правоотношением. С этим согласуется также та постоянная и нормальная политическая зависимость депутатов от избирателей, которую господствующая теория вынуждена совершенно игнорировать, как лишенную правового значения. Юридически не поддающаяся измерению, но политически столь значительная сила общественного мнения обуславливает то, что избранный всегда находится под действительным контролем, хотя и не обязан перед ним никакой отчетностью. Если и нет прочной гарантии того, что орган воли народа и в политическом отношении надлежащим образом представляет народную волю, то указанная политическая сила, а рядом с ней и правовые учреждения гарантируют, что парламент, воля которого совершенно расходится с народными воззрениями, не может долго оставаться у власти. Продолжительность парламентских сессий, роспуск выборных палат правительством, организация избирательного права и т. д. суть не только политические, но и правовые факты и средства к тому, чтобы сохранить за народным правительством характер органа воли народа“. (Г. Еллинек: „Общее учение о государстве“, изд. 1908 г., стр. 431).

Мы сильно сомневаемся в том, чтобы неорганизованному общественному мнению можно было придать значение правовое, но мы понимаем естественное желание Г. Еллинека иметь прочную правовую гарантию того, чтобы орган воли народа, состоящий из народных представителей, и в политическом отношении надлежащим образом представлял народную волю, т.-е. волю его избравших, волю избирателей, и чтобы в этих целях избранный всегда находился под действительным контролем избирателей, принявшим форму и содержание правового акта, снабженного прочною правовою, т.-е. защищаемою государством, гарантиею.

Таким образом, реальная жизнь государств Запада поставила перед Г. Еллинеком, как одним из наиболее вдумчивых, глубоких и чутких государствоведов, вопрос о руководстве со стороны избирателей своими депутатами и о контроле избирателей над своими представителями и о создании юридической, защищаемой государством, связи между избирательным корпусом или иначе народом, как первичным органом, и народным представительством, как органом вторичным.

Вот этот юридический признак первичного органа — руководство со стороны избирательного корпуса органом, составленным из депутатов, и присущ только советской государственности, где избиратели имеют и закрепленное за ними законом право и фактически обеспеченную за ними государством возможность самым существенным и живейшим способом влиять на все направление деятельности всего советского государственного аппарата в целом и в отдельных его частях: как органов власти, так и органов хозяйственных, с одной стороны, а с другой — как органов, составленных непосредственно из депутатов, так и органов, образованных из лиц, которых депутаты в эти органы направили.

Поэтому советское избирательное право есть установленный господствующим классом — пролетариатом — принудительный порядок образования такого государственного аппарата, через который пролетариат, как господствующий политически и экономически класс, осуществлял бы свою диктатуру, т.-е. подавление буржуазии, руководство трудящимися и построение социализма. А для этого основным моментом советского избирательного права является образование такого избирательного корпуса (круга избирателей), чтобы избираемые им депутаты, с одной стороны, действительно выражали волю трудящихся, а с другой — были бы действительно проводниками диктатуры пролетариата, как класса-гегемона.

Поэтому вопрос об избирательных правах граждан советских республик играет громадную роль в системе советского конституционного права. Но те принципы, на которых основано избирательное право по советской конституции, в корне отличаются от принципов, положенных в основу избирательного права на Западе.

Принципы советского избирательного права следующие: а) классово-трудовой, б) совпадение активного и пассивного избирательного права и в) прямые выборы.

56. Классово-трудовой принцип советского избирательного права состоит в том, что по советской конституции избирательные права принадлежат исключительно лицам, „добывающим средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом" (ст. 64 Конст. РСФСР 1918 г. и ст. 20 Конст. УССР 1919 г.); все же нетрудовые слои населения, то-есть лица, живущие на нетрудовой доход, лишены советскою конституциею избирательных прав.

В основе этого принципа лежит то обстоятельство, что Советская власть есть власть пролетариата, организовавшего свое государство в защиту своих классовых интересов и строящего аппарат государственной власти в целях охраны своего господствующего классового положения (Энгельс: „Государственная власть есть организация господствующего класса для охраны своих привилегий". Ленин: „Пролетарское государство есть машина для подавления буржуазии пролетариатом").

Поэтому советская конституция устраняет от участия во власти слои населения, чуждые трудящимся массам, и лишает нетрудовые слои избирательных прав. Это положение зафиксировано в Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа (ст. 7 Конст. РСФСР 1918 г.): „В момент решительной борьбы пролетариата с его эксплоататорами, эксплоататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов".— В Конституции УССР это положение изложено в Декларации прав и обязанностей трудящегося и эксплоатируемого народа Украины (ст. 22 Конст. УССР 1919 г.) „В видах всестороннего проведения начала диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства, УССР предоставляет трудящимся массам всю полноту прав и возможностей в области общественной и политической жизни".

В этом устранении буржуазии от участия в органах советской государственной власти и в исключении буржуазиии из избирательного корпуса находит свое осуществление принцип советского демократизма, т.-е. демократизма без буржуазии. Ленин: „Социалистический характер демократизма советского, то-есть пролетарского, в его конкретном, данном применении состоит, во-первых, в том, что избирателями являются трудящиеся и эксплоатируемые массы, буржуазия исключается". („Очередные задачи Советской власти", т. XV, стр. 205).

Таким образом, советская конституция не признает всеобщего избирательного права, которое является лишь фикцией, прикрывающей социально-экономическое неравенство лозунгом юридического, то-есть формального, равноправия, и потому в действительности, в условиях современного частно-капиталистического

хозяйства Запада, служит демагогическим средством для затушевывания классового характера буржуазного строя и его „демократических республик“. В определенный исторический момент борьба за всеобщее избирательное право носила прогрессивный характер, когда оно выражало стремления буржуазии, как класса, до революции политически бесправного, к участию в политической жизни страны. Но фетишизировать (обожествлять) идею всеобщего избирательного права нет решительно никаких оснований. Она имела свой исторический и классовый интерес, как идеология буржуазии, стремившейся к власти и боровшейся за власть против феодалов. Но пролетариат на деле убедился, что всеобщее избирательное право ему, как классу экономически и политически угнетенному, не дает и не может дать никаких достижений. Поэтому пролетариат смотрит на всеобщее избирательное право лишь как на определенное средство, а не как на самоцель: пролетариат видит в нем средство к тому, чтобы из „класса в себе“ стать „классом для себя“, то-есть чтобы трудящиеся массы приучились смотреть на себя, как на определенную социальную силу, имеющую перед собою задачу вступить в организованную борьбу за свержение власти буржуазии, как господствующего класса. Следовательно, в глазах пролетариата всеобщее избирательное право есть лишь средство к достижению политической власти. По достижении же пролетариатом этой власти всеобщее избирательное право при условии сохранения буржуазии, как класса, хотя бы и подчиненного пролетариату — обращается в орудие против пролетариата: с помощью всеобщего избирательного права буржуазия вступит с пролетариатом в борьбу за свержение власти пролетариата. Поэтому те, кто стремится при диктатуре пролетариата проводить принципы всеобщего избирательного права, распространяющегося и на буржуазию, а тем более те, кто на место классового избирательного права трудящихся стремился бы поставить всеобщее избирательное право, — стремятся повернуть обратно колесо истории и поставить буржуазию первоначально в положение, равноправное пролетариату, с тем, чтобы затем буржуазия получила возможность стать по отношению к пролетариату в положение господствующего класса.

57. Совпадение активного и пассивного избирательного права, т.-е. признание того положения, что тот, кто имеет право избирать (активное избирательное право), имеет в то же время и право быть избранным (пассивное избирательное право), вытекает из предшествующего, рассмотренного нами, классово-трудового принципа. Этот принцип основывается на том, что советское избирательное право знает лишь один ценз — трудовой, и потому советская конституция не делает в отношении избирательного права никаких различий между трудящимися: все они по достижении определенного возраста (18 лет), без различия пола и национальности, а тем более без различия вероисповедания, пользуются одинаковыми избирательными правами (принцип всеобщности

избирательного права в пределах одного класса), каждый из них является в глазах своего класса способным и избирать и быть избираемым. В этом нельзя не усмотреть высшего проявления принципа демократизации государственного управления: каждый трудящийся имеет право участвовать и в организации органов власти и в управлении государственными делами, состоя членом органа власти, его агентом.

На Западе несовпадение активного и пассивного избирательного права основывается на понятии способности гражданина к несению определенных общегосударственных функций. Предполагается, что далеко не все граждане, за которыми закон признает право избирать, имеют способность, будучи избранными, осуществлять свои обязанности по управлению страною или в области законодательства. Но против этого предположения сама же буржуазная наука государственного права выдвинула вполне справедливое и с нашей точки зрения соображение, что лиц, негодных фактически к законодательству или управлению страной, сами избиратели не будут избирать и не пошлют в парламент. Но установить заранее, что определенный круг лиц, например, все не достигшие 25 лет, не могут быть избраны в нижнюю палату, а все не достигшие 30 либо 40 лет, не могут быть членами верхней палаты, в то время как избирать могут все достигшие 21 года,— нет решительно никаких оснований: такие рогатки противоречат самому существу „демократического" избирательного права. В основе же установления этих рогаток лежит нежелание буржуазии пропустить в свой парламент действительных представителей широких масс. Поэтому советская конституция, проводящая принципы самой широкой демократии,— без буржуазии — не делит граждан на активных и пассивных, но проводит то положение, что лица, имеющие право избирать, тем самым имеют и право быть избранными.

58. Прямые выборы состоят в том, что избиратели выбирают непосредственно своих представителей.

На Западе существуют две системы выборов: прямые выборы и выборы косвенные. П р я м ы м и называются такие выборы, при которых избиратели подают свой голос за определенного кандидата, который в силу этого избрания уже становится депутатом. К о с в е н н ы м и же называются такие выборы, где избиратели избирают не депутатов непосредственно, а лишь выборщиков, которые в свою очередь выбирают из своей среды — и только из своей среды — депутатов. Так бывает при двухстепенных выборах; но конституции Запада знают и трехстепенные выборы, когда избранные населением выборщики избирают из своей среды опять таки только выборщиков же, а эти последние уже избирают — опять таки из своей среды — депутатов. Получается таким образом м н о г о с т е п е н н о с т ь выборов, которая — к слову сказать — в настоящее время осуждена государствоведами Запада и заменяется системою прямых выборов: члены парламентов либо

президент республики (Германия) выбирается населением непосредственно.

Советская конституция знает лишь прямые выборы. Низовые Советы: сельсоветы и горсоветы — составляются из депутатов, избираемых непосредственно трудящимся населением, а не его выборщиками. Волостные (районные) С'езды Советов, а затем уездные (окружные) и губернские С'езды Советов и, наконец, Республиканский и Союзный С'езды Советов составляются депутатами, состоящими членами ниже стоящих советов и с'ездов, а не выборщиками. С'езд вправе избирать в избираемый им исполком и не члена данного с'езда (членом ЦИК'а может быть избран и не член Республиканского или Союзного С'езда. Советов), но во всяком случае С'езд Советов не есть собрание выборщиков. Разница между выборщиками и членами Совета или С'езда Советов, выбирающими депутатов в выше стоящий Совет или на выше стоящий С'езд Советов, вполне понятна: выборщик имеет лишь одну функцию — выбрать депутата (а при трехстепенных выборах — выбрать лишь новых выборщиков), в то время как член Совета имеет своею функциею не только выбрать депутатов на с'езд, а отсюда в выше стоящий Совет, но и непосредственно управлять страною в пределах компетенции данного Совета. Таким образом, избрание депутата на С'езд Советов является не единственною лишь и исключительною функциею члена горсовета либо сельсовета, но входит в общий круг полномочий каждого члена гор. или сельсовета. Таким образом, существующая по советской конституции система избрания в вышестоящие С'езды Советов и отсюда в выше стоящие исполкомы членами нижестоящих Советов и с'ездов не может быть признана за систему многостепенности, существующая на Западе при системе косвенных выборов, где выбираются населением лишь выборщики, тогда как у нас выбираются трудящимся населением члены Советов, т.-е. члены наших рабочих парламентов. Выборы же населением непосредственно членов парламента и есть прямые выборы.

Даже буржуазный идеолог Д. С. Милль, самым резким и суровым образом осуждавший систему двухстепенных выборов, противопоставлял ей другую систему, при которой выборщики не избираются лишь для производства выборов (двухстепенная система), а составляют определенную организацию с постоянными задачами и функциями, в число которых может входить и избрание представителей в другие органы, основанные на принципе выборности и представительства, а при такой системе действует принцип прямых, а не косвенных выборов.

Но если основываться на том, что на С'езды Советов и в избираемые ими Советы выборы производятся не непосредственно населением, не самими избирателями, а их избранниками, — и по этому лишь основанию признать, что у нас выборы не прямые, то нельзя забывать, что каждый правовой институт надлежит

обсуждать с точки зрения его целесообразности. А с этой точки зрения то, что носит название прямых выборов, имеет право на существование и действие лишь в том случае, если этим достигается более рациональное действие государственного аппарата. В отношении же более рационального действия государственного аппарата советская конституция ставит своею целью удешевить его, сделать подвижнее и приблизить к трудящемуся населению. Ленин: „Непрямые выборы в нелокальные, неместные Советы облегчают С'езды Советов, делают весь аппарат дешевле, подвижнее, доступнее для рабочих и для крестьян в такой период, когда жизнь кипит и требуется особенно быстро иметь возможность отозвать своего местного депутата или послать его на общий С'езд Советов". („Пролетарская революция и ренегат Каутский", т. XV, стр. 429).

59. Открытое голосование есть обычный способ голосования в Советской Республике: как выборы депутатов, так и принятие законов в наших законодательных органах или резолюций на наших собраниях, закрытых или открытых, производятся открытою подачею голосов, обычно — путем простого поднятия рук.

Буржуазный Запад усматривает в таком способе голосования нечто одиозное, неприемлемое, стесняющее свободу голосования. Однако, мы имеем все основания утверждать, что на Западе тайное голосование ни в какой мере не в состоянии обеспечить свободу голосования. На Западе трудящиеся находятся в состоянии, подчиненном и подвластном буржуазии, и потому, как избиратели, они находятся под непосредственным воздействием господствующих классов. Это воздействие господствующих классов доходит до прямого давления отдельных групп капиталистов на избирателей из числа трудящихся. Поэтому там трудящиеся, отстаивая свою свободу голосовать так, как этого требуют их интересы, настаивают на узаконении тайного голосования. Однако, там тайные выборы служат для избирателей лишь иллюзией гарантии свободного голосования. Дело в том, что на Западе буржуазия имеет в своем распоряжении всю массу средств воздействия на избирателей, начиная со средств чисто экономических и кончая способами давления идеологического (печать, плакаты, листовки и т. п.). Обладая всем этим, буржуазия нисколько не считает противоречащим своим интересам допущение закрытой формы голосования. В особенности же в настоящее время, когда империализм совершенно не считается с „демократией", представители финансового капитала и крупной промышленности заранее могут обеспечить себе победу на выборах даже при наличности тайных выборов. И, как мы видим, на Западе, при системе частного капитализма, избиратели из числа трудящихся находятся в столь тесной зависимости от капиталистов, что и путем тайной подачи избирательных записок голосуют за представителей капитала.

В условиях советского строя политического, при государственном капитализме в условиях диктатуры пролетариата в

союзе с крестьянством, избиратели из числа трудящихся не находятся ни в какой зависимости от частных капиталистов и потому не нуждаются ни в какой фикции гарантии свободы голосования, ни в какой иллюзии обеспечения тайны выборов. Мало того, только в советских условиях нашел свое полное осуществление принцип конституционного права, что участие в выборах есть одно из средств осуществления каждым гражданином, как избирателем, своей общественной функции и что, поэтому, подача голоса есть выполнение гражданином своей гражданской обязанности. Поэтому избиратель при выборах в органы советской власти, в Советы, как равно при выборах и голосованиях в общественных и профессиональных организациях, не имеет у нас никаких оснований прятаться за тайну голосования. Ни в какой конституционной гарантии свободы от капиталиста—в роде тайны голосования — наш избиратель не нуждается, так как эту свободу ему уже дала Октябрьская революция. Наоборот, наш избиратель трудящийся должен перед такими же трудящимися, как и он сам, смело, решительно и определенно высказать свое мнение и открыто подать свой голос за кандидата, желательного для него и для его класса.

Впрочем, необходимо отметить, что открытое голосование, как форма подачи голоса, вовсе не составляет для советской конституции основного принципа, как это имеется на Западе. Там тайна голосования была средством политической борьбы трудящихся против буржуазии: трудящиеся думали, что тайна подачи голосов даст им гарантию их свободы при голосовании. У нас же, при господствующем положении трудящихся, форма голосования не есть принцип, но лишь вопрос техники выборов. Открытая форма голосования упрощает его процедуру, сокращает его время и способствует экономии сил: определить большинство при простом поднятии рук несравненно легче и скорее, нежели при подсчете избирательных записок.

Поэтому, хотя в ст. 52 „Положения об избирательных правах граждан" УССР и установлена юридическая норма: „Выборы производятся открытым голосованием",— однако, в аналогичном законе РСФСР: „Инструкция о перевыборах городских и сельских Советов" ВЦИК и СНК РСФСР от 11 августа 1924 г. („Известия", 1924 г., № 188) — в ст. 25 сказано: „Вопрос о закрытом или открытом голосовании определяется губернскими (областными) избирательными комиссиями". И история выборов в Советы показала, что выборы эти производились и открытым и закрытым голосованием: установление формы голосования предоставлялось инструкциями решению большинства собрания, а в инструкциях некоторых городов, как, например,— Оренбург, Кострома, Шуя,— в 1920 году прямо предписывалось производство выборов именно тайным голосованием — путем подачи избирательных записок (см. статью М. Ф. Владимирского в журнале „Власть Советов", 1921 г.).

В постановлении Президиума ЦИК'а Союза ССР от 16/I 1925 г. „Об инструкции о перевыборах в Советы“ также сказано: „Вопрос о закрытом или открытом голосовании определяется губернскими (областными) избирательными комиссиями“ (ст. 30) („Известия“ от 29/I 25 г.).

В „Инструкции о выборах в советы“, утвержденной ЦИК'ом Союза ССР 28 сентября 1926 г., ст. 29 устанавливает: „Выборы производятся открытым голосованием“. (Собр. Зак. СССР 1926 г. № 66, ст. 501).

60. Условия избирательной правоспособности. Под правоспособностью вообще понимается признанная со стороны государства или установленная государством возможность или способность лица иметь права, быть суб'ектом прав. Под избирательной правоспособностью разумеется установленная государством в его конституционных актах способность гражданина иметь избирательные права: активное, т.-е. право избирать, и пассивное, т.-е право быть избираемым. Устанавливая избирательную правоспособность граждан, государство определяет и те условия, наличность или отсутствие которых создают для данного лица либо для целой группы лиц избирательную правоспособность или же лишают то или иное лицо либо ту или иную группу права на участие в выборах. Эти условия могут быть разделены на две категории: а) положительные условия и б) отрицательные условия.

П о л о ж и т е л ь н ы е условия для избирательной правоспособности — это те, наличность которых у данного лица необходима для того, чтобы допустить его к участию в выборах, или, иначе говоря, чтобы признать за ним избирательную правоспособность. Следовательно, отсутствие у данного лица хотя бы одного из положительных условий избирательной правоспособности (например: недостижение совершеннолетия, либо непринадлежность к мужскому полу там, где женщины от участия в выборах устранены и т. п.) лишают это лицо права требовать внесения его в избирательные списки, т.-е. в списки избирателей, но и, с другой стороны, воспрещают тем органам, на обязанности которых лежит ведение избирательных списков, включить то лицо в избирательный список т.-е. в список лиц, имеющих избирательные права. В этом случае данное лицо, не имеющее хотя бы одного из установленных законодательством данной страны положительных условий избирательной правоспособности, считается не имеющим избирательной правоспособности и потому не имеющим права участвовать в выборах.

О т р и ц а т е л ь н ы е условия избирательной правоспособности — это те, наличность которых, наоборот, лишает права на участие в выборах, ведет к отрицанию за данным лицом избирательной правоспособности. Следовательно, наличность у данного лица хотя бы одного из отрицательных условий избирательной правоспособности (например: судебный приговор о лишении

избирательных прав, или занятие торговлею и т. п.) не только лишает данное лицо права настаивать на внесении его в списки лиц, пользующихся избирательными правами, но и обязывает органы, ведущие избирательные списки, включить это лицо в списки лиц, избирательных прав лишенных, там, где обязательное ведение именно таких списков установлено законом. В этом случае данное лицо, имеющее хотя бы одно из отрицательных условий — или, иначе, подходящее хотя бы под одно из отрицательных условий — избирательной правоспособности, считается не имеющим избирательной правоспособности и потому не допускается к участию в выборах, как не имеющее активного и пассивного избирательного права.

Таким образом, для того, чтобы обладать избирательною правоспособностью, чтобы быть допущенным к участию в выборах, чтобы быть включенным в список лиц, пользующихся избирательными правами, необходимы одновременно оба условия: наличность всех положительных условий избирательной правоспособности и отсутствие хотя бы одного из отрицательных ее условий. Раз нет налицо хотя бы одного из положительных условий избирательной правоспособности или имеется налицо хотя бы одно из отрицательных условий избирательной правоспособности, — за данным лицом нельзя признать права на участие в выборах.

61. Положительные условия избирательной правоспособности. Попытаемся вкратце рассмотреть положительные условия.

а) Пол является общим положительным условием избирательной правоспособности в тех из западных конституций, которые для права на участие в выборах требуют принадлежности к мужскому полу, в силу чего женщины от выборов устранены и не имеют ни активного, ни пассивного избирательного права. Этот ценз пола до самых последних дней признавался вполне совместимым с началом всеобщего избирательного права. Послевоенные конституции, в частности — конституции вновь образованных после войны 1914—1918 г. г. государств, установили избирательное право независимо от пола. Конституция Северо-Американских Соединенных Штатов, этой „американской демократии“, лишь 26 августа 1920 года уравняла женщин в избирательных правах с мужчинами статьею XIX, изданною в дополнение и изменение конституции С.-А. С. Ш. от 17 сентября 1787 года, гласящею: „1. Право граждан Соединенных Штатов на участие в выборах не будет отрицаемо или ограничиваемо Соединенными Штатами под предлогом пола. 2. Конгресс будет иметь право путем соответствующего законодательства побуждать к исполнению этой статьи“. (В. Дурденевский: „Послевоенные конституции Запада“, I, стр. 24).

Между тем советская конституция РСФСР еще 10 июля 1918 года закрепила создавшееся Октябрьской революцией

равноправие трудящейся женщины в ст. 64: „Правом избирать и быть избранными в Советы пользуются, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т. п., следующие обоего пола граждане РСФСР, коим ко дню выборов исполнилось 18 лет...“. Этим актом советская конституция сразу положила конец политическому бесправию женщин, как рядом других актов советская власть, власть трудящихся, покончила с бесправием женщин экономическим, гражданским. Без экономического же равноправия равноправие политическое невозможно; действительное же экономическое, а потому и политическое равноправие возможно лишь там, где отсутствует право частной собственности на средства производства.

Ленин: „Давным давно представители всех освободительных движений в Западной Европе в течение не только десятилетий, но в течение столетий выставляли требование об отмене этих устарелых законов (тех старых законов, которые ставили женщину в положение, неравноправное по отношению к мужчине) и уравнении женщины по закону с мужчиной, но ни одному из европейских демократических государств, ни одной из самых передовых республик не удалось это осуществить, потому что там, где существует капитализм, там, где сохраняется частная собственность на землю, частная собственность на фабрики и заводы, там, где сохраняется власть капитала, привилегии останутся у мужчин. В России только потому это удалось провести, что с 25 октября 1917 года здесь установилась власть рабочих. Она ставила себе задачу уничтожения возможности эксплоатации трудящихся помещиками и капиталистами, уничтожения господства капитала... Советскою властью, как властью трудящихся, в первые же месяцы ее существования, был произведен в законодательстве, касающемся женщины, самый решительный переворот. Из тех законов, которые ставили женщину в положение подчиненное, в Советской Сеспублике не осталось камня на камне... И мы можем сказать с гордостью, без всякого преувеличения, что, кроме Советской России, нет ни одной страны в мире, где было бы полное равноправие женщин... Мы видим во всех демократических республиках, что провозглашается равенство, а в законах гражданских и в законах о правах женщины в смысле положения ее в семье, в смысле развода, на каждом шагу мы видим неравенство и принижение женщины. Мы говорим, что это есть нарушение демократии и именно в отношении к угнетенным.

Советская власть более всех других, самых передовых стран осуществила демократию тем, что в своих законах не оставила ни малейшего намека на неравноправность женщины... Правовое положение женщины в Советской России теперь таково, что оно является идеальным с точки зрения самых передовых государств“. („Речь на конференции московских работниц“, т. XVI, стр. 356 и след.).

Итак, одного лишь провозглашения в конституции равноправия полов, как это имеется в конституциях Запада, недостаточно для того, чтобы признать женщину утратившею политическое бесправие и ставшею в равное политическое положение с мужчиною. Политическое равноправие, в том числе и равноправие избирательное, только тогда действительно, когда женщина равна мужчине и в сфере общегражданского законодательства, когда женщина в своей повседневной жизни не находится в положении подчиненной мужчине, находящейся у него под опекой. Такое подчиненное положение женщины и господство над нею мужчины существует и не может не существовать — там, где сохраняется власть капитала. Поэтому, провозгласив в своих конституциях политическое — в том числе и избирательное — равноправие полов, западные государства, действующие в условиях частного капитализма и в целях его укрепления и защиты, не создали действительного политического и избирательного равноправия женщины, чего удалось добиться только Советской республике. Поистине, два класса, делающие одно и то же, в действительности делают совсем не одно и то же.

б) **Возраст** также есть одно из положительных условий, необходимых для избирательной правоспособности. В силу так называемого возрастного ценза несовершеннолетние не имеют ни активного, ни пассивного избирательного права. На Западе политическое совершеннолетие для пользования активным избирательным правом наступает или вместе с совершеннолетием гражданским (например, Франция или Италия — в 21 год), или с достижением возраста в 20 лет (например, германская конституция 1919 г., ст. 22), но не ниже, и лишь советская конституция установила еще в 1918 году единый возраст для совершеннолетия политического и гражданского: 18 лет.—С другой стороны, в целом ряде конституций Запада возрастной ценз для пассивного избирательного права не совпадает с возрастным цензом для активного избирательного права: если избирать можно с достижением 21 года, то для того, чтобы быть избранным, требуется достижение 25 лет (например, выборы в итальянскую палату депутатов). Советская конституция установила еще в 1918 году один возрастной ценз как для активного, так и для пассивного избирательного права: 18 лет.

Установление более высокого возрастного ценза на Западе обусловливается тем предположением, что: 1) лица в возрасте между 21 и 25 годами еще не имеют достаточной политической зрелости, 2) что их экономическое положение еще не установилось, 3) что в этом возрасте возможны увлечения различными „несбыточными“ теориями, влияние агитации и т. п. Из этого очевидно, что повышение возрастного ценза основано на „тенденции консервативного свойства“: законодатель исходит из предпосылки, что „возраст умеряющим образом действует на политические убеждения человека“ (В. Гессен, „Основы конституционного

права", 1917, стр. 264). В этом ясно просвечивает желание буржуазии предоставить право избрания защитникам частной собственности и право быть избранным дать охранителям частного капитализма. Но установление более высокого возрастного ценза для права быть избранным не согласуется с принципом демократизма, согласно которому нельзя устанавливать для избирателей каких-либо рогаток опекунского характера, т.-е. нельзя стеснять волю избирателей и воспрещать им голосовать за одного из их числа потому лишь, что этот кандидат, сам из числа избирателей, еще не достиг возраста на право быть депутатом. Принцип демократизма указывает, что избиратели сами знают, за кого им голосовать и кого выбирать. Но создатели западных конституций, оберегая интересы собственников, пожертвовали и здесь принципами демократизма в интересах господства частной собственности и капитала.

Советская Республика, устанавливающая иной строй социальных отношений, установила, во-первых, понижение возрастного ценза до 18 лет и, во-вторых, совпадение активного и пассивного избирательного права, осуществив этим один из принципов высшей демократии, состоящий в том, что кто имеет право избирать, то-есть участвовать в организации государственной власти, тот имеет право и быть избираемым, то-есть принимать непосредственное активное участие в деле государственного управления, быть в составе государственного аппарата, им же образуемого. Этим самым советская конституция осуществляет освобождение избирателей от опеки, от ограничения выборов. Ленин: „Социалистический характер демократизма советского, то-есть пролетарского, в его конкретном, данном применении состоит, во-первых, в том, что избирателями являются трудящиеся и эксплоатируемые массы, буржуазия исключается; во-вторых, в том, что всякие бюрократические формальности и ограничения выборов отпадают, массы сами определяют порядок и сроки выборов при полной свободе отзыва выбранных; в-третьих, что создается наилучшая массовая организация авангарда трудящихся, крупно-промышленного пролетариата, позволяющая ему руководить широкими массами экслоатируемых, втягивать их в самостоятельную политическую жизнь, воспитывать их политически на их собственном опыте, что таким образом впервые делается приступ к тому, чтобы действительно поголовно население училось управлять и начинало управлять". („Очередные задачи советской власти", т. XV, стр. 221).

в) Принадлежность к числу граждан страны есть положительное условие избирательной правоспособности на Западе и состоит в том, что избирательною правоспособностью в данной стране могут обладать лишь те лица, которые принадлежат к числу граждан данной страны, природных или натурализованных. В основание этого требования кладутся два соображения:

1) избирательное право есть право политическое, право участвовать в назначении депутатов, в руках которых будет находиться законодательство, контроль над управлением, распоряжение финансами страны и т. д.; поэтому избиратели всеми своими интересами должны быть связаны с данною страною, как со своим отечеством; 2) граждане данной страны платят подати и несут всякие повинности и тяготы по государственному управлению, а потому только они одни и могут быть хозяевами у себя в стране, иностранец же не имеет никаких обязанностей по отношению к данной стране, к чужому ему государству, а потому не должен иметь и права на участие в выборах. Эти соображения могут иметь силу разве в условиях развивающегося капитализма, когда буржуазия создавала ряд национальных государств и насаждала отечественную промышленность и отечественную торговлю. В условиях же построения социализма социалистические республики отнюдь не стремятся образовать из себя государства, замкнутые от пролетариата прочих стран, от трудящихся прочих государств как социалистических, так и буржуазных. Трудящиеся, в руках которых находится государственная власть в советских республиках, стремятся не к обособлению своему от трудящихся других стран, не к противопоставлению своих интересов интересам мирового пролетариата и угнетенных национальностей стран колониальных, но к интернациональному построению всего человеческого общества, к победе социализма во всех странах, и потому исходят из принципа солидарности интересов трудящихся всего мира, всех наций.

Исходя из этого, Конституция РСФСР 1925 г. в ст. 11 провозглашает два положения, которыми, как и многими другими, она резким образом отличается от конституций Запада: 1) предоставление всех прав в том числе и политических, а в том числе активного и пассивного избирательных прав, установленных конституцией и законодательством для граждан РСФСР, также и всем пребывающим на территории РСФСР гражданам других союзных советских республик и 2) предоставление всех политических прав, в том числе и избирательных, иностранцам, проживающим на территории РСФСР для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу, а равно к непользующемуся чужим трудом крестьянству, на основе постановлений верховных органов Союза ССР.

Закрепление за иностранцами избирательных прав совершенно неизвестно конституциям буржуазных стран Западной Европы. И лишь Сев.-Амер. Соединенные Штаты допустили в этом отношении из'ятие, предоставив постоянно проживающим на территории Штатов иностранцам политические права (Borchard: Diplomatic Protection of Citizens Abroad — N. York 1915, стр. 63). Интересно при этом отметить, что как закон РСФСР, так и закон УССР идут значительно дальше указанного в Соед. Штатах порядка. Если в Соед. Штатах Америки имеются в виду

исключительно постоянно проживающие иностранцы, то в РСФСР и в УССР иностранцы, хотя бы и временно проживающие и удовлетворяющие отмеченным выше условиям, пользуются избирательными правами. На этом сравнении с чрезвычайной рельефностью выявляется широта применения в Советской Республике классово-трудового признака избирательного права.

На Западе иностранец, т.-е. лицо иностранного происхождения, как общее правило, избирательной правоспособности не имеет и, чтобы приобрести таковую, должен натурализоваться, совершить акт, называемый натурализация. Этот акт состоит в том, что иностранец подает соответствующему правительственному органу той страны, где он проживает не менее притом определенного законодательством этой страны числа лет, ходатайство о принятии его в число граждан этой страны, а правительственный орган, признав это ходатайство законным и заслуживающим удовлетворения, делает постановление о признании за данным лицом прав гражданства данной страны. В силу этого акта иностранец становится натурализованным гражданином страны, в которой он проживает, и приобретает все права ее природных граждан.

Натурализацию не следует смешивать с оптацией иностранного гражданства. Натурализацией иностранец приобретает все права природных граждан той страны, где он проживает; оптацией же иностранец или лицо, считающее себя иностранцем, закрепляет за собою положение иностранца, выделяет себя из числа природных граждан той страны, где он проживает, обособляет себя от них. Поэтому советские республики тех граждан, которые заявили о своей принадлежности к иностранцам и эту свою принадлежность к иностранным гражданам доказали, которые, таким образом, оптировали иностранное гражданство, обязывают в определенный срок оставить территорию Советской Республики.

Тем же иностранцам, которые принадлежат к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству и при этом проживают на территории Советской Республики для трудовых занятий, Советская Республика, исходя из солидарности трудящихся всех наций, предоставляет все политические права без требования акта натурализации, но при условии проживания на территории Союза ССР для трудовых занятий.

При этом необходимо иметь в виду, что это предоставление иностранцам, проживающим на территории союзной республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу, а равно к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, всех политических прав советского гражданина не есть особенность конституции одной лишь РСФСР. Эта норма содержится в ст. 2 „Положения о союзном гражданстве“, принятого постановлением ЦИК Союза ССР от 29 октября 1924 г., гласящей: „Иностранные граждане, проживающие на территории Союза ССР для трудовых

занятий и принадлежащие к рабочему классу или к непользующемуся чужим трудом крестьянству, пользуются всеми политическими правами граждан Союза ССР" (С. З. 1924 г., № 23, ст. 202).

Равным образом, интересно отметить, что для натурализации иностранца, для принятия иностранца в советское гражданство, „Положение о союзном гражданстве" совершенно не устанавливает никакого обязательного минимального срока проживания иностранца на территории Союза ССР или той либо иной союзной советской республики. Между тем законодательства Запада устанавливают минимальный срок проживания иностранца на территории того государства, где он желает натурализоваться. С другой стороны, советское гражданство может быть предоставлено и такому иностранцу, который все время проживал за-границей и не проживал еще на территории Союза ССР; принятие таких иностранцев в советское гражданство производится постановлениями ЦИК'ов союзных республик и ЦИК'а Союза ССР (ст. 9 Полож. о союзном гражданстве).

Отсутствие у нас минимального срока проживания, как условия натурализации, дает возможность советским местным органам — а натурализацию трудящихся иностранцев производит губернский, областной или иной соответствующий им исполком — принять в советское гражданство каждого иностранца из числа трудящихся, относительно которого у данного органа власти сложилось определенное убеждение, что он является таким же трудящимся, как и каждый советский гражданин, „что он разделяет наши идеалы", как выразился тов. Г. В. Чичерин в своем докладе о союзном гражданстве на 2 сессии ЦИК СССР 2 созыва в заседании 24 октября 1924 г. А для такого убеждения вовсе нет надобности требовать истечения какого-либо срока, так как местная власть может узнать то или иное лицо и ранее истечения какого-либо срока.

Но как общее правило иностранцы, проживающие на территории союзной республики для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, пользуются активным и пассивным избирательным правом и без принятия их официально в советское гражданство, т.-е. имеют избирательную правоспособность и без натурализации.

г) Местожительство или, иначе, ценз оседлости есть одно из положительных условий, общих всем системам избирательного права Запада, и состоит в требовании известной связи между избирателем и той местностью, где он осуществляет свое избирательное право. Требование определенного местожительства в течение определенного срока — например, для внесения в избирательные списки требование проживания в данной местности не менее года или трех лет — имеет ярко выраженную классовую цель буржуазии, собственницы средств производства, устранить от пользования избирательным правом так

называемое „перехожее население", не имеющее прочной оседлости и экономической состоятельности.

Вводя, как необходимое условие избирательной правоспособности, требование местожительства или ценза оседлости, как доказательства известной связи избирателя с данной местностью, буржуазная доктрина впала в противоречие сама с собою. В самом деле, требование, чтобы лицо, получающее право участия в выборах, принадлежало к числу местных жителей и имело в течение продолжительного срока оседлость в данном городе либо селении, возможно предъявить лишь к праву выборов в органы местного самоуправления, так как там имеется представительство местных интересов, а представителем местных интересов может быть признаваемо лишь лицо, давно и близко с ними знакомое. При этом можно согласиться, что лицо, вчера приехавшее и завтра намеревающееся уехать, не может быть признано за знающее и понимающее всю совокупность и своеобразность интересов той местности, где оно лишь временно пребывает.

Но вопрос об участии в политических выборах в парламент должен быть разрешаем совершенно иначе, так как с точки зрения этих выборов вся страна рассматривается как одно целое и депутат является представителем всей нации, а не своего лишь округа, и страна разделяется на избирательные округа только по соображениям практическим, в целях технического осуществления выборов. Исходя из этого, противники ценза оседлости указывают, что факт перехода гражданина из одного округа в другой не может быть ни причиною какого-либо ущерба его воле, как гражданина не того или иного округа, но всей страны, ни основанием к утверждению, что с переходом гражданина в другой округ его воля лишена всякого значения. Поэтому указывают, что „лицо, только что прибывшее, например, в Лион, должно быть лишено права участия в местных выборах, но это лицо, как гражданин французской республики, имеет право вотировать в политических выборах; где бы оно ни находилось оно может требовать внесения себя в общие избирательные списки" (А. Градовский „Государственное право важнейших европейских держав", собр. соч., т. V, стр. 339).

Это означает, что ценз оседлости для общеполитической избирательной правоспособности противоречит основному положению всех западных конституций, гласящему, что депутат не связан мандатом своих избирателей, так как он — представитель не их, а всей страны, всей нации. И, однако, буржуазия настаивает на сохранении ценза оседлости, так как этим она устраняет от выборов широкие массы рабочего населения города и села, не занятые постоянною работою в определенных производственных единицах, как-то: заводы, фабрики, копи, экономии и т. п., но вынужденные в поисках работы временного характера постоянно находиться в передвижении с места на место. Не даром же буржуазия устанавливает свой демократизм в своих классовых интересах.

Советская конституция совершенно отвергает ценз оседлости, как принцип, как положительное условие избирательной правоспособности. Она исходит из солидарности интересов трудящихся всех наций совершенно безотносительно к месту их жительства, к местности их проживания, и потому признает избирательную правоспособность и за теми трудящимися, которые систематически не имеют постоянного места жительства и которых буржуазия относит как к „перехожему“, так и к „бродячему“ населению, лишь бы эти граждане добывали средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом.

д) Грамотность, т.-е. умение читать и писать, является положительным условием избирательной правоспособности по некоторым законодательствам, как, например, по итальянскому закону 1882 г. и по закону португальскому 1878 г. Требование грамотности выводится обычно из того соображения, что пользование избирательным правом должно быть обусловлено сознательным к нему отношением, в силу чего предоставление избирательного права массе неграмотных может отразиться на самом составе народного представительства, т.-е., прибавим к этому мы, может создать народное представительство, враждебно настроенное по отношению к буржуазии.

Впрочем, сама буржуазия не настаивает на включение ценза грамотности в свои конституции, так как она указывает, что понимание гражданских обязанностей и сознательное, с точки зрения буржуазии, отношение к пользованию избирательным правом получается помимо обучения элементарной грамотности в первоначальной элементарной школе, а с помощью целой массы жизненного опыта, приобретаемого независимо от грамотности. С другой стороны, простая грамотность не гарантирует того, что с ее помощью получаются именно те познания, которые необходимы для сознательного отношения к пользованию избирательным правом в пользу буржуазии. Помимо этих предпосылок абстрактного характера буржуазия убедилась, что требование ценза грамотности исключает от выборов массу крестьян, т.-е. того кадра избирателей, которые в условиях частного капитализма, мелкой земельной собственности и мелкого крестьянского землевладения по своему положению в производстве более ценны для буржуазии, собственницы средств производства, нежели избиратели городские, грамотность среди которых несравненно выше, чем среди крестьянства. Между тем привлечение буржуазиею крестьянства на свою сторону является основою буржуазного демократизма, построенного на всеобщем избирательном праве, но в своем практическом проявлении направленного буржуазиею, опирающеюся на крестьянство, против городского пролетариата. Поэтому буржуазия, указывая на „степень действительного развития, понимания гражданских обязанностей и известной политической опытности у крестьянина и городского рабочего“, вопрос о том, кому из них в этом отношении отдать предпочтение,

решает в пользу крестьянина, так как крестьянство, хотя в своей массе и не обладающее элементарною грамотностью, все же „вообще говоря, является в глазах буржуазии элементом более твердым и самостоятельным, элементом менее доступным сторонним влияниям политической агитации или, употребляя принятое выражение, крестьянство, сравнительно с рабочим классом, является элементом консервативным“ (А. Градовский, там же, стр. 347).

Пролетариат, осуществляя свою историческую задачу быть классом-гегемоном, руководителем всей гигантской массы трудящегося населения города и села, ставит одним из своих заданий приобщить широкие массы крестьянства к культуре, а не только дать им элементарную грамотность; но при этом пролетариат ни в коем случае не связывает избирательную правоспособность с умением читать и писать и потому решительно отвергает ценз грамотности, как одно из необходимых условий для права избирать и быть избираемым, предоставляя, таким образом, самим избирателям решать вопрос о пригодности того или иного кандидата в депутаты на основании всей совокупности его качеств и недостатков, в том числе и с учетом его неграмотности.

е) Раса официально по текстам конституций Запада не является условием для избирательной правоспособности: по текстам западных конституций избирательная правоспособность не зависит от принадлежности к той или иной расе. Действительность же показывает обратную сторону государственно-правовой жизни Запада.

Так, в Северо-Американских Соединенных Штатах 30 марта 1870 года был принят, как один из результатов гражданской войны за уничтожение рабства, так называемый пятнадцатый дополнительный к конституции С.-А. С. Ш. артикул, об'являющий избирательное право независимым от расы и прежнего рабства. В силу этого конституционного акта избирательное право распространяется и на негров. Однако, в действительности в южных штатах негры встречают постоянные препятствия к фактическому осуществлению ими своего избирательного права; препятствия эти заключаются или в в давлении общественного мнения, или просто в страхе перед населением. В первом десятилетии XX века некоторыми южными штатами была сделана попытка легализовать (узаконить) установившуюся практику фактического лишения негров пользования избирательными правами. С этою целью была установлена система экзаменов по чтению или пониманию государственного устройства, при чем оценка знаний избирательными чиновниками применяется различно к белым и к „цветным“; при этом от указанного экзамена освобождаются лица, пользовавшиеся в 1867 году избирательною правоспособностью или происходящие от этих лиц, а это совершенно исключает „цветных“ из числа лиц, освобожденных от этого экзамена.

Профессор университета в Чикаго Э. Фрейнд, сообщая об этом в своем труде о публичном праве С.-А. С. Ш., с грустью добавляет, что до сего времени еще не удалось получить от Верховного Союзного Суда, охраняющего конституцию, авторитетное раз'яснение о правомерности этих мероприятий (Dr. Ernst Freund „Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika", Tübingen, 1911, S. 6, 76.)

Советская конституция не только провозглашает принцип независимости избирательной правоспособности от принадлежности к той или иной расе либо национальности, но и не ставит никаких препятствий к участию в выборах в зависимости от расы или национальности; наоборот, Советская власть ставит своею задачею пробудить общественную и государственную активность в трудящихся массах каждой расы и каждой национальности, образуя даже кочевые советы для кочующих самоедов и племен, живущих на побережьи Северного Ледовитого океана.

62. Отрицательные условия избирательной правоспособности. Если мы теперь перейдем к отрицательным условиям избирательной правоспособности, то увидим следующее:

а) Лишение избирательных прав по приговору суда есть отрицательное условие избирательной правоспособности, наличность которого лишает гражданина избирательной правоспособности. По общему правилу, на Западе лишение избирательных прав по приговору суда, или как результат присуждения к порочащему честь и доброе имя наказанию, или как следствие признания виновным в совершении порочащего деяния, имеет характер пожизненный, хотя западные законодательства знают примеры лишения избирательного права и на срок.

Советское законодательство не знает пожизненных наказаний и ограничивает в правах по судебному приговору лишь на определенный срок: не свыше 5-ти лет. При этом ограничение в правах, в том числе и лишение избирательных прав по советской конституции, не есть по уголовным кодексам Советских Республик самостоятельное наказание, но является мерою социальной защиты, применяемой к осужденному в дополнение к основной мере социальной защиты.

б) Экономическая несостоятельность есть одно из отрицательных условий избирательной правоспособности, естественно присущих западным конституциям, имеющим своею целью защищать интересы собственности, интересы состоятельных. Выше мы видели, что из требования доказательств имущественной состоятельности наряду с имущественным цензом вырос ценз оседлости, как положительное условие избирательной правоспособности даже при действии всеобщего избирательного права. Но из этого же требования буржуазии, чтобы каждый избиратель даже при действии всеобщего избирательного право обладал хотя бы незначительною состоятельностью, каким-та минимумом имущественной состоятельности, вытекает и ряд

отрицательных условий избирательной правоспособности, подводимых буржуазиею под понятие недобросовестных или явно легкомысленных действий лица.

Сюда относятся: 1) установленное судебным приговором бродяжничество или недозволенное законом прошение милостыни; 2) установленное судебным постановлением банкротство, т.-е. несостоятельность к уплате долгов кредитора; 3) наложение на имущество гражданина интердикта, т. е. запрещения отчуждать что-либо из всего имущества, каковая мера применяется по некоторым законодательствам в интересах кредиторов, чтобы предоставить кредиторам возможность получить удовлетворение их претензий из имущества должника, который в силу наложения на его имущество интердикта утрачивает всякий кредит в глазах буржуазного общества и лишается поэтому и избирательной правоспособности; 4) получение по причине нищеты вспомоществования из общественных средств; 5) недоимки в уплате государственных податей и т. д.

С точки зрения советского правосознания бродяжничество или прошение милостыни можно считать за обстоятельства, лишающие избирательной правоспособности, но не по принципу имущественной состоятельности, а по принципу классово-трудовому: добывание средств к жизни путем прошения милостыни или попрошайничества, связанного з бродяжничеством, противоречит добыванию средств к жизни производительным и общественно-полезным трудом, как положительному условию избирательной правоспособности по советской конституции. Банкротство, как имущественная несостоятельность к уплате долгов, и интердикт, как общее запрещение отчуждать что-либо из имущества должника, сами по себе не могут быть признаны за лишающие по советской конституции избирательных прав, если не относятся к лицам, не обладающим избирательною правоспособностью как нетрудовой элемент. Нищета и получение вспомоществования из общественных средств не являются сами по себе обстоятельствами, дающими право утверждать, что лицо, пользующееся общественною, даже и регулярною, помощью по причине своей нищеты, живет на нетрудовой доход, на средства, являющиеся результатом эксплоатации человека человеком, если при этом это лицо по характеру своего образа жизни не перестало быть трудящимся. Недоимочность в уплате государственных налогов сама по себе есть основание к принятию государством принудительных мер ко взысканию недоимок, но отнюдь не к лишению избирательной правоспособности, хотя бы и впредь до погашения недоимок.

в) Состояние на военной службе есть обстоятельство, на Западе категорически воспрещающее военным принимать участие в выборах и принимать звание депутата, т.-е. воспрещающее и избирателям голосовать за кандидата в депутаты из военных. В основу этого общего правила буржуазных консти-

туций, вплоть до „самых демократических“, положено то соображение, что отправление обязанностей избирателя должно быть совершенно свободным и безусловно обеспеченным от какого бы то ни было принуждения либо давления, между тем как лица, состоящие на военной службе, не обладают необходимою для избирателя свободою, т. к. свободное осуществление права подачи голоса шло бы в противоречие с правилами воинской дисциплины, а с другой стороны — послушание такой огромной силы, как армия, своим начальникам в деле выборов отразилось бы самым невыгодным образом на ходе государственных дел. Из этих предпосылок был сделан вывод принципиального значения: никакая вооруженная сила не может рассуждать. Из этого принципа путем его толкования было выведено ограничение военнослужащих в праве петиций и сходок, как в избирательном праве.

Во Франции это положение зафиксировано в ст. 2 закона об избрании депутатов от 30 ноября 1875 года, сохранившего свою силу и по настоящее время (см. Эсмен, 7-ое фр. изд. 1921 г.). Вот как мотивирует и защищает этот закон Эсмен: „Это положение является вполне правильным и ставит своею целью поддержание дисциплины в армии. Решить иначе было бы равносильно разложению армии“ (там же, стр. 279). Со своей стороны мы могли бы прибавить одно слово: разложение буржуазной армии. Приведенное выше мнение одного из теоретиков буржуазного права является чрезвычайно характерным для уяснения идеологии правящей буржуазии. Армия на Западе, как известно, является вплоть до настоящего времени оплотом буржуазного строя. Недаром В. И. Ленин называл буржуазную армию „послушным орудием в руках буржуазии для угнетения масс“ (см. Ленин, т. XIV, стр. 455). Отсюда является вполне понятным стремление буржуазии, нашедшее выражение в соответствующей статье вышеприведенного закона, оградить армию от вредных, с точки зрения буржуазии, последствий, которые могут при этом иметь место, например, в виде образования в армии нежелательных для правительства партийных группировок.

О лишении военнослужащих избирательной правоспособности в западных конституциях говорится в следующих выражениях:

Франция. Ст. 2 органического закона о выборе депутатов от 30 ноября 1875 года: „Военные всех чинов и всех родов оружия, служащие как в армии, так и во флоте, не принимают никакого участия в голосовании, пока находятся в своих частях, на своем посту или при исполнении своих обязанностей“. Ст. 7 того же закона: „Никто из состоящих на действительной службе в армии или флоте, каков ни был его чин и обязанности, не может быть избран членом палаты депутатов. Это запрещение относится также к военным и флотским чинам, получившим отпуск или оставленным за штатом, но оно не распространяется

ни на офицеров, состоящих во втором отделе кадра генерального штаба, ни на офицеров, хотя и причисленных к первому отделу этого кадра в качестве бывших главнокомандующих в военное время, но уже не несущих действительной службы, ни на офицеров, которые, приобретя право на отставку, покинули службу и ожидают назначения пенсии".

Сербо-Хорвато-Словения (Юго-Славия). Ст. 70 конституции 28 июня 1921 г.: „Офицеры на действительной службе и в кадре без должности так же, как унтер-офицеры и солдаты, находящиеся под знаменами, не могут избирать и быть избираемыми".

В конституции Польши предусмотрено лишение военнослужащих активного избирательного права (ст. 12 Конституции Польши от 17 марта 1921 г.). Не лишая военнослужащих пассивного избирательного права, Польская Конституция наряду с этим ввела ряд „гарантий", которые сводят на нет указанную „уступку", если в данном случае вообще речь может итти об уступке. Это достигнуто путем повышения возрастной нормы для пассивного избирательного права; так, напр., для права быть избранным в Сейм возрастная норма для граждан, в том числе и для военных, установлена в 25 лет (там же, ст. 13), в Сенат— 40 лет (там же, ст. 36), между тем как возрастная норма для активного избирательного права определяется для выборов в Сейм достижением 21 года, а для выборов в Сенат достижением 30 лет. Если при этом мы учтем то обстоятельство, что отбывание воинской повинности в Польше при нормальных условиях совпадает с достижением 21 года, истинное значение сделанной „уступки" выявится в полной мере.

В других новейших конституциях вопрос об избирательных правах военнослужащих обычно замалчивается; авторы конституций ограничиваются в подобных случаях лишь общим указанием, что избирательные права граждан регулируются специальными законами, не включенными в текст конституции (ст. 22 Германской Конституции 11 августа 1919 года, ст. ст. 9 и 10 Констиции Чехо-Словакской Республики 29 февраля 1920 года).

При этом интересно отметить, что в тех странах, где нет обязательной воинской повинности, как, например, в Англии и С.-А. Соединенных Штатах, то-есть там, где армии формируются на основе добровольного найма, при котором правящая буржуазия имеет возможность подобрать контингент армии, всецело соответствующий классовым интересам буржуазии, — там буржуазия допускает военнослужащих к участию в выборах и устанавливает специальный термин: „морской или военный избиратель" (акт о народном представительстве Англии от 6/II 1918 г.: В. Дурденевский — „Иностранное конституционное право в избранных образцах", стр. 158 и след.).

Советская конституция военнослужащих, состоящих в Красной Армии и Красном Флоте, избирательной правоспособности

не только не лишает, признавая их безусловно полноправными гражданами Советской Республики, но и положительно в своем тексте подчеркивает специально, во избежание малейшего у кого-либо сомнения, что „правом избирать и быть избранными в советы пользуются... б) красноармейцы и краснофлотцы рабоче-крестьянских Красных армии и флота“ (ст. 68, п. „б“, Конст. РСФСР 1925 г.), а перед этим определенно указывает, что вся власть в Советской Республике принадлежит советам рабочих, крестьянских (или селянских) и красноармейских депутатов, т.-е. что в составе советов имеются и депутаты от Красной Армии (сравн. ст. 2 Конст. РСФСР 1925 г.).

г) Несовместимость участия в выборах и принятия на себя звания депутата с одновременным состоянием на определенных должностях государственной службы или в определенных отношениях к государству является отрицательным условием избирательной правоспособности по западным конституциям, даже признающим всеобщее избирательное право. Так, во Франции ст. 8 Органического закона от 30 ноября 1875 г. указывает: „Общественная служба, вознаграждаемая из средств государства, несовместима с депутатским полномочием. Вследствие этого всякий чиновник, избранный депутатом, будет замещен в отправлении своей должности, если в течение недели, следующей за поверкой выборов, он не об'явит, что не принимает депутатского мандата“. И обратно, ст. 11 того же закона устанавливает: „Всякий депутат, назначенный на оплачиваемую должность, перестает принадлежать палате, если он примет назначение; но он может быть избран вновь депутатом, если занятый им пост совместим с полномочиями народного представителя. Депутаты, назначенные министрами или младшими государственными секретарями, не подлежат переизбранию“. Таким образом, провозгласив первоначально в ст. 6 этого закона, что „всякий избиратель может быть избран в депутаты независимо от каких-либо условий ценза при достижении им двадцатипятилетнего возраста“, т.-е. совпадение активного и пассивного избирательного права, французский законодатель затем в следующих же статьях проводит принцип несовместимости пассивного избирательного права — быть депутатом — с занятием должностей, оплачиваемых из государства. Правда, сейчас же в той же статье 8 закон делает из этого принципа несовместимости целый ряд из'ятий и об'являет возможным быть депутатом и состоять в то же время в должности министра, младшего государственного секретаря, посланника, сенского префекта, префекта полиции, старшего президента кассационного суда, архиепископа, епископа и пастора и т. д.— однако, принцип несовместимости действует во Франции при всеобщем избирательном праве.

В Англии после билля о реформе 1832 г. и закона 1867 г. установлено то общее правило, что все лица, которые могут быть избирателями, могут быть избраны в депутаты; однако, там

служители культов (духовенство), низшие по рангу, лишены пассивного избирательного права, в силу чего там имеется такое положение, что прелаты церкви и епископы там имеют своих представителей в палате лордов, низшее же духовенство не имеет своего представительства ни в палате лордов, ни в палате общин. Это осталось с конца XVIII столетия, когда в палату общин был избран Горн Тук, священник радикального по тому времени образа мыслей, чем были недовольны члены торийской партии, проведшей поэтому закон об исключении низшего духовенства от права быть избранным в депутаты низшей палаты.

Аналогичный закон относительно духовенства имеется в Италии: закон 1882 года установил, что в депутаты не могут быть избираемы священники; здесь законодатель опасался клерикального давления на выборы, особенно нежелательного в Италии, где светская власть слишком близко стоит к Ватикану, который не может забыть, что Рим был некогда — до 1871 года — папским городом и что Итальянское королевство образовалось, между прочим, и из папских областей.

Из лиц, находящихся в особенных отношениях к государству, законодательства некоторых стран упоминают предпринимателей публичных работ на казенный счет и лиц, участвующих в таких предприятиях, а равно концессионеров, лишая этих лиц права быть избранными в палату по тем соображениям, что в палате они будут вотировать (голосовать) так, как им прикажет администрация или правительство. В Англии в связи с избранием в депутаты барона Л. Ротшильда, кредитора государства, возник вопрос о праве кредитора государства быть депутатом, и было признано, что положение кредитора государства не должно считаться обстоятельством, препятствующим обязанностям и независимости депутата.

Принцип несовместимости звания депутата с занятием определенных должностей или с состоянием в особенных отношениях к государству основан на стремлении законодателя обеспечить независимость депутата от правительства, гарантировать депутата от возможности давления на его „депутатскую совесть“ со стороны министерства, которое он, как участник законодательного органа, имеет контролировать. Таким образом, в основу этого принципа положено разделение властей, как политический принцип организации всего аппарата государственной власти на Западе, а именно то обстоятельство, что государственная служба, о которой идет речь, относится к сфере исполнительной или судебной власти, а потому совмещение ее с депутатскими обязанностями было бы отступлением от принципа разделения властей, тем более недопустимым, что современные представительные собрания не ограничиваются одною лишь законодательною деятельностью, но, кроме того, и контролируют исполнительную власть, а потому есть основание опасаться, что этот контроль не будет осуществляться с надлежащею независимостью депутатами,

входящими в состав администрации или находящимися под ее давлением.

Исходя из этого, ст. 47 Конституции III года республики (эпоха Французской Революции) устанавливала: „Признается несовместимым звание члена Законодательного Корпуса с осуществлением какой-либо другой общественной обязанности, исключая должности архивариуса республики“. Указывая на это, А. Эсмен считает достойным замечания, что Прево-Парадоль высказывается в этом случае в пользу безусловной несовместимости, заявляя: „Особенно важно, чтобы в демократическом государстве никакое должностное лицо не заседало в нижней палате, которая должна вотировать жалованье чиновникам, контролировать их действия и оставаться как по форме, так и по существу безусловно независимой от исполнительной власти“. (А. Эсмен „Основные начала государственного права“, перев. под ред. М. Ковалевского, т. II, стр. 220).

Советская конституция политическим принципом разделения властей не руководится и проводит во всей чистоте принцип совпадения активного и пассивного избирательного права. Поэтому она не устанавливает никаких ограничений для права быть избранным, кроме тех ограничений, которые существуют и для права участвовать в выборах. Советская конституция осуществляет наиболее демократический принцип: кто имеет право избирать, тот имеет право и быть избранным. Этим советская конституция предоставляет советскому избирателю несравненно больше прав и свободы, нежели демократические или демократизированные конституции Запада.

С другой стороны, советская конституция создает такой именно государственный строй, при котором, в противовес западно-европейскому парламентаризму с его разделением властей, законодательствуют те, кто проводят непосредственно законы в жизнь, и управляют с помощью и на основе законов те, кто эти законы издают. При таких условиях считать занятие какой-либо из государственных либо общественных должностей несовместимым с званием депутата нет никаких оснований.

63. Советский избирательный корпус. Как общее правило, правом избирать и быть избранным в советы пользуются граждане обоего пола, добывающие средства к жизни производительным или общественно-полезным трудом и коим ко дню выборов исполнилось 18 лет. Местным советам предоставлено право понижать указанную возрастную норму с утверждения ЦИК (см. Констит. РСФСР: примечание к статье 64; Положение об избирательных правах граждан: примечание к ст. 1 — Постановл. Президиума ВУЦИК от 10 сентября 1924 г.).

Конституция РСФСР 1925 года выражает этот принцип в ст. 68 в следующих словах: „Правом избирать и быть избранными в советы пользуются независимо от пола, вероисповедания, расы национальности, оседлости и т. п. следующие граждане РСФСР

которым ко дню выборов исполнилось 18 лет: а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда; б) красноармейцы и краснофлотцы рабоче-крестьянских Красных армии и флота; в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах „а" и „б" настоящей статьи, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность. Примечание: Из лиц, не вступивших в число граждан РСФСР, пользуются активным и пассивным избирательным правом лица, указанные в ст. 11 настоящей Конституции, т.-е. „иностранцы, проживающие на территории РСФСР для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу, а равно и не пользующемуся чужим трудом крестьянству"; таким иностранцам предоставляются все политические права „на основе постановлений верховных органов Союза ССР".

Здесь мы имеем определение конституцией так называемых в науке конституционного права положительных условий, наличность которых требуется для признания за гражданином правоспособности быть избирателем, т. е. определение конституцией положительных условий избирательной правоспособности.

Мы видим прежде всего, что советская конституция отвергает и считает абсолютно не влияющими на избирательную правоспособность целый ряд условий, которым конституциями Запада придано громадное значение, как-то: пол, раса, национальность, оседлость и т. д. Придавая значение исключительно классово-трудовому цензу и определяя его, как добывание средств к жизни производительным и общественно-полезным трудом, советская конституция перечисляет здесь не исчерпывающим образом, а лишь в виде примера положительные условия избирательной правоспособности западных конституций, не признаваемые у нас.

Раз'ясняя и развивая понятие классово-трудового принципа советского избирательного права, советская конституция перечисляет те слои населения, которые составляют советский избирательный корпус, т.-е. обладают избирательною правоспособностью, имеют право участия в выборах в советы.

Участвовать в выборах могут:

а) Рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые как в государственных, так и в частных учреждениях и предприятиях, независимо от того, состоят ли они членами профессиональных союзов. Последнее добавление имеется лишь в Положении УССР и является нововведением по сравнению с прежде существовавшим в УССР порядком (ср. ст. 12 Положения о выборах в Горсовет: постановление ВУЦИК'а 6 июня 1921 г., ныне отмененного, согласно которой лица, не состоящие по каким-либо причинам в профсоюзе, лишены были избирательных прав). Это добавление вызвано проведением в профсоюзах принципа добровольного членства. Если вступление в профсоюз

зависит исключительно от желания каждого отдельного рабочего или служащего, то вполне понятно, что законодатель в новом законе счел возможным поставить избирательные права граждан вне всякой зависимости от состояния в профсоюзе. Интересно отметить, что в действующей в настоящий момент в РСФСР инструкции ВЦИК о выборах в советы добавления о сохранении избирательных прав за не членами профсоюзов не содержится. Законодатель, очевидно, нашел излишним вводить в текст указанной инструкции отмеченное выше добавление в виду отсутствия в ранее изданных законах указаний о лишении членов профсоюзов избирательных прав: к последним должны были применяться общие ко всем требования.

б) Крестьяне и казаки — земледельцы, не прибегающие к наемному труду в целях извлечения прибыли. Исключение — в смысле допущения в сельском хозяйстве наемного труда и нелишения избирательных прав лиц, пользующихся в сельском хозяйстве наемным трудом — допущено в отношении тех трудовых хозяйств, которые по состоянию своей рабочей силы или инвентаря не могут выполнить своевременно необходимой сельскохозяйственной работы. В этих случаях, согласно Земельного Кодекса (ст. ст. 38—41 З. К. УССР и ст. ст. 39—41 З. К. РСФСР), допускается применение в сельском хозяйстве наемного труда, но при непременном условии, чтобы все трудоспособные члены хозяйства принимали участие в работе наравне с наемными рабочими и не превращались бы таким образом в эксплоататоров, которые сами не работают, а живут на счет работы других.

в) Все служащие в Красной Армии и в Красном Флоте и в органах милиции. Это право военнослужащих и милиции участвовать в выборах необходимо отметить потому, что на Западе в демократических республиках военные, состоящие на действительной службе, не имеют права голоса.

г) Учащие и учащиеся всех учебных заведений; таким образом, учащиеся так называемых средних учебных заведений — школ 2-й ступени имеют избирательные права, в то время как на Западе ученики гимназий и подобных им учебных заведений избирательных прав лишены. С другой стороны, французская конституция наделяет пассивным избирательным правом профессоров, занимающих кафедру по конкурсу или по рекомендации профессорской коллегии, и, следовательно, лишает этого права профессоров и преподавателей высших учебных заведений, получивших кафедру не этим путем; у нас способ получения кафедры ни в какой мере пе опорачивает учащего как гражданина и как избирателя.

д) Члены сельско-хозяйственных артелей, одиночные кустари, а также члены городских и сельских кустарных артелей. Артели сельско-хозяйственные и кустарные являются артелями производственными, и, следовательно, члены этих артелей являются

производителями, т.-е. лицами, занимающимися производительным, общественно-полезным трудом, и потому пользуются по советской конституции избирательными правами. Равным образом, пользуются по советской конституции избирательными правами и кустари-одиночки, как лица, занимающиеся производительным трудом без применения труда наемного, т.-е. без эксплоатации наемной рабочей силы; следовательно, кустари, у которых работают наемные рабочие, лишены избирательных прав.

е) Безработные, зарегистрированные на бирже труда; там, где последних нет, безработные для доказательства своих прав на участие в выборах представляют удостоверения от райисполкома, сельсовета или милиции о том, что они действительно являются безработными и по своему социальному положению не принадлежат к нетрудовому элементу и вообще не лишены прав на участие в выборах (например, по приговору уголовного суда).

ж) Иждивенцы органов социального обеспечения и инвалиды. Надо полагать, что в тех случаях, когда инвалидам гражданской войны, а также инвалидам труда вместо пенсии предоставляется право бесплатной выборки патента на право ручной торговли, последние избирательных прав не лишаются. В данном случае извлекаемая инвалидами прибыль не служит источником их обогащения; ее надлежит скорее рассматривать, как своеобразный вид компенсации, предоставляемой в пользу инвалида за отказ со стороны государства принять его на свое содержание.

В настоящее время в РСФСР Президиум ВЦИК признал необходимым прекратить выдачу новых бесплатных патентов на производство торговли инвалидам войны и труда. Те, кому эти патенты выданы, пользуются ими до первого октября 1928 г. Вместе с тем Наркомсообезу поручено принять меры к более широкому вовлечению торгующих по бесплатным патентам лиц в кооперацию инвалидов („Известия“ ВЦИК от 13/VI 1928 г. за № 135).

з) Иностранцы, проживающие на территории Советской Республики, но притом лишь те из них, которые принадлежат к рабочему классу или не пользующемуся чужим трудом крестьянству. Следовательно, приехавший временно из-за границы рабочий по профессии пользуется по советской конституции избирательными правами.

В настоящее время Президиум ЦИК СССР признал возможным предоставление избиркомами в отдельных случаях избирательных прав трудящимся иностранцам, проживающим на территории Союза ССР и не принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, если в отношении таких служащих имеются достаточные доказательства их полной лойяльности по отношению к Советской власти (журн. „Власть Советов“, 1928 г. № 18, стр. 26).

и) Члены семей лиц, имеющих избирательные права, если будет удостоверено, что они занимаются только домашним хозяйством. Таким образом, жена рабочего или служащего, занимающаяся торговлей на базаре с выборкой патента, избирательным правом пользоваться не может. Вдова рабочего, занимающаяся только домашним хозяйством, должна быть признана имеющею избирательные права, т. к. мысль этой статьи состоит в том, чтобы вовлечь женщину-пролетарку в общественную жизнь.

В соответствии с изложенным избирательных прав лишены:

а) Лица, прибегающие к наемному труду в целях извлечения выгоды. При этом лица, пользующиеся наемным трудом для домашнего обслуживания, а также не для извлечения прибыли, а для необходимых услуг, избирательных прав не лишаются.

б) Лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капиталов, доходы от предприятий, поступления с имущества и т. п., частные торговцы и частные торговые коммерческие посредники. Закон сделал исключение для двух категорий лиц: во 1-х, для лиц, получающих проценты со вкладов по трудовым сберегательным книжкам и с облигаций, выпущенных Советскою властью; во 2-х, для лиц, занимающихся продажей своего имущества и продуктов своего производства (например, с возов), если они не обязаны иметь для этой цели промысловых свидетельств. Последнее означает, что крестьянин, хотя и продает продукты своего сельского хозяйства, не лишается избирательного права, ибо в данном случае он продает продукты своего сельского хозяйства не как лавочник, а с воза, а для такой продажи никакого патента на торговлю не требуется. С другой стороны, лишение избирательных прав всей массы крестьянства на том основании, что крестьяне продают свои продукты с воза, противоречило бы не только принципу смычки города с селом и вовлечению крестьянства в дело управления государством под руководством городского пролетариата, но и самому понятию рабоче-крестьянского государства.

в) Служившие в контр-революционных организациях; точный перечень родов службы, лишающих избирательных прав, устанавливается Инструкцией Центральной Избирательной Комиссии при ЦИК'е Республики.

г) Лица духовного звания всех культов, члены правлений религиозных обществ и жены упомянутых лиц.

д) Лица, признанные судом злостными дезертирами Красной армии и флота в течение двух лет по вынесении судом приговора.

е) Лица, осужденные по суду за корыстные и порочащие преступления, — на срок, установленный законом или судебным приговором, а также лица, к коим применена мера соцзащиты по суду, в виде лишения свободы или принудительных работ.

ж) Лица, оптировавшие (то-есть принявшие) иностранное гражданство и обязанные поэтому в установленный срок оставить пределы Советской республики. Советская Конституция предоставляет иностранцам пользование избирательными правами на основаниях, одинаковых с гражданами Советских республик, т.-е. при том условии, если эти иностранцы являются трудящимися и, кроме того (только в РСФСР), если они проживают для трудовых занятий. Предоставление при этом прав иностранцам вовсе не обусловлено официальным причислением ими себя к гражданам иностранного государства. Поэтому трудящийся из числа иностранных уроженцев вовсе не может быть признан заинтересованным в оптировании иностранного гражданства, т. к. Советская Конституция в этом отношении не делает разницы между иностранцами и советскими гражданами. Следовательно, заявление иностранного уроженца о его желании зафиксировать свое иностранное гражданство определенно указывает, что это лицо желает поставить себя в какое-то особое положение, выделив себя из ряда советских граждан. Поэтому Советская власть пред'являет к таким лицам требование выехать в определенный срок за границу, покинуть пределы Советской республики, а потому предоставлять таким лицам право участия в выборе органов Советской государственной власти было бы и нецелесообразно и политически неправильно.

з) Душевно-больные, умалишенные и состоящие под опекой. — Эти лица не в состоянии дать себе отчета в своих действиях и не могут быть признаны за лиц, коим можно было бы поручить участие в государственном строительстве.

и) Лица, высланные в административном порядке, как контрреволюционный и социально-опасный элемент, — на время их высылки. Этих лиц, конечно, нельзя рассматривать, как опору советской государственности и строительства, как равно и советской общественности.

64. Определение кулака. В связи с тем, что Советская Конституция основывает избирательное право на классовом принципе, а именно на трудовом признаке, и лишает избирательных прав как лиц, живущих на нетрудовой доход, так и лиц, прибегающих к наемному труду в целях извлечения выгоды, необходимо остановиться на вопросе: кого следует считать кулаком и потому лишенным избирательных прав? — Вопрос этот решается отнюдь не по имущественному, но исключительно по трудовому признаку. Крестьянин, который улучшает свое имущественное положение за счет своего сельского хозяйства, за счет ухода за землею, не может быть подведен под категорию кулаков, как бы велики ни были его доходы от земли, от его хозяйства, так как это доходы трудовые. Кулаком будет тот крестьянин, который эксплоатирует деревенскую бедноту или извлекает свои доходы от эксплоатации сельского середняка. В этом отношении весьма отчетливо проводит разницу между кулаком и не-кулаком тов. А. И. Рыков:

„К кулакам нужно отнести тех, которые эксплоатируют какими-либо путями более отсталые крестьянские хозяйства, наживаются за счет бедноты, темноты, неорганизованности хозяйства и крестьянства. Но тот, кто хорошо ухаживает за землею, это — не кулак, это — советский работник....

„Кулак есть общественная категория растущих помещиков, то-есть таких, кто живет и развивается за счет других крестьян. Тот же, кто живет за счет хорошей обработки земли, это — лучший советский крестьянин, наш ближайший друг....

„И те крестьяне, которые делаются зажиточными благодаря прогрессу, перевороту в области земледелия, борьбе со стихийностью крестьянского хозяйства, введению всех и всяческих улучшений, конечно, являются нашими лучшими советскими помощниками, и к кулакам их ни в какой степени отнести нельзя...." (Речь Председателя СНК Союза ССР т. А. И. Рыкова на Совещании по вопросам советского строительства: „Правда" и „Известия" от 11-I—25 г., № 9).

Такое же определение понятия „кулак" дает и Наркомзем Украины тов. Клименко на Всеукраинском совещании по работе на селе. Он отвечает на вопрос, кто должен считаться кулаком: „Это — тот, кто занимается ростовщичеством и эксплоатацией, накопляя на этой базе капитал. Крестьянин, имеющий две лошади и две коровы, вовсе не кулак, и его не нужно бояться и нельзя бесчестить". (Харьковская газета „Коммунист" от 4-XII—24 г. № 270).

Аналогичную точку зрения проводит и секретарь ЦК КП(б)У тов. Э. Квиринг в своей статье: „Незаможники и середняки — крестьянский фундамент Советской власти". Он ставит вопрос: кто является кулаком? и отвечает:

„От крепкого хозяина до кулака еще далеко. Мы считаем, что кулаком на селе является такой хозяин, который живет не собственным трудом, а за счет труда других, пуская в оборот накопленные деньги...

„Кулак иногда не имеет крестьянского хозяйства, но тогда он занимается всякими торговыми делами, дает взаймы под проценты деньги беднякам (ростовщик), занимается подрядами, поставками, на которых использует наемную силу, имеет предприятия — крупорушки, мельницу — или имеет крупные с.-хоз. машины (молотилки), которыми за деньги молотит и т. д.

„Иногда он работает по крестьянству, как и все, но занимается дополнительно тем же. Другие имеют крупное сельское хозяйство, с арендованной землей или без нее, с большим количеством скота и постоянными батраками.

„Одним словом, кулак отличается от середняка тем, что он живет и наживается не только за счет своей рабочей силы, но и за счет своих капиталов, за счет выжимания соков из других". (Харьковская газета „Коммунист" от 3-I—25 г. № 2).

Далее тов. Квиринг указывает, что кулачество составляет каких-нибудь 5% крестьянства, поднимаясь в отдельных районах

до 10%, а остальные 90—95% крестьянства — это беднота или середняки. Середняки бывают и победнее и побогаче, и совсем не было бы так плохо для Советской власти, если бы средний годовой доход середняка повысился, скажем, с 300 руб. до 600 руб., а бедняка до 300—400 руб. „От этого середняк еще не становится кулаком, а бедняк становится неустойчивым середняком. Вот в каком смысле нам нужно, чтобы 90—95% крестьян стало бы богаче, не став при этом богачами, не став мироедами".

Таким образом, кулак — это не просто зажиточный крестьянин, а богач — мироед, живущий эксплоатацией сельского середняка и бедняка или живущий на нетрудовой доход.

Существует мнение, что „наш трудовой ценз не дает четких, легко распознаваемых юридических признаков, которые позволяли бы чисто механически пользоваться им, как критерием при разрешении различных сомнений, возникающих на практике", и что „совершенно понятно, что некоторая расплывчатость в определении трудового ценза совершенно неустранима, поскольку закон здесь оперирует экономическими понятиями, которые по самой своей природе не могут быть втиснуты в рамки твердых юридических определений" (С. М. Бродович „Советское избирательное право", стр. 41). При этом в подтверждение этого взгляда делается ссылка на тов. М. Ф. Владимирского, заметившего, что „установить какие-либо общие нормы, при помощи которых можно было бы определить, кого из крестьян отнести к середнякам, кого к кулакам, — конечно невозможно. Даже общеуездные нормы, которые были выработаны в некоторых губерниях, оказались нежизненными". (М. Ф. Владимирский „Организация Советской власти на местах", 1921 г., стр. 16).

Мы же полагаем, что пользование юридическими признаками не есть работа чисто механическая, что определение трудового ценза с точки зрения пролетарского правосознания расплывчатостью не страдает, что, вводя понятие трудового ценза, как юридического критерия, законодатель оперирует отнюдь не только экономическими понятиями, не говоря уже о том, что твердых юридических определений, годных для всех времен и всех народов, не существует. Поэтому мы приветствуем каждую попытку дать не абсолютно твердое, а лишь более или менее твердое юридическое определение понятия кулака. Поэтому мы считаем нелишним отметить законодательное определение кулака в п. „в" ст. 10 Инструкции ЦИК'а СССР о выборах в советы от 28-IX—26 г.: „Лица, закабаляющие окружающее население путем систематического предоставления в его пользование имеющихся у них сельско-хозяйственных машин, рабочего скота и пр., или постоянно занимающиеся снабжением населения кредитом (товарным или денежным) на кабальных условиях". Думаем, что это законодательное определение содержит в себе все признаки кулака, указанные нами выше, а именно: кулак — это не просто зажиточный

крестьянин, а богач-мироед, живущий эксплоатациею сельского середняка и бедняка или живущий на нетрудовой доход.

65. Изменилось ли советское избирательное право? В последнее время как в партийных кругах, так и среди непартийных, ставится вопрос: не сошло ли советское избирательное право с принципов 1918 года? Основание к постановке этого вопроса усматривают в привлечении к выборам в советы таких слоев населения, которые ранее избирательными правами не пользовались и к выборам не призывались. При этом указывают на кустарей, извозчиков, ремесленников и т. п., то-есть на лиц, добывающих средства к жизни путем получения заработной платы. Из этого делают вывод, что советское избирательное право имеет тенденцию перейти во всеобщее избирательное право западных стран и быть распространенным на буржуазию.

Особенно ярко поставил этот вопрос Осовский в своей статье: „Партия к XIV с'езду" в № 14 журнала „Большевик" 1926 г., где он дает такой прогноз будущему развитию советского избирательного права, будто советское государство под сильным давлением кулаков и буржуазии будет со временем вынуждено дать политические права кулакам и буржуазии.

Поэтому, мы полагаем, что вопрос о том, не сошло ли советское избирательное право, в силу происходящего расширения социальной базы советской государственной власти, с основных принципов 1918 г., следует признать актуальным.

Основной принцип советского избирательного права состоит в том, что оно не всеобщее, как это имеется на Западе, а классовое, установленное исключительно для трудящихся, для трудовых слоев населения города и села. Этот классово-трудовой принцип является основным для всех конституций всех советских республик, как союзных, так и автономных. Он ярко и четко содержится в ст. 64 и 65 Конституции РСФСР 1918 г., этого прообраза всех последующих советских конституций. Выражением и сущностью этого классово-трудового принципа и являются основные нормы советских конституций, определяющие круг граждан, имеющих по советским конституциям избирательные права— активное и пассивное. Для того, чтобы избирать и быть избранным в совет, гражданин должен, с одной стороны, добывать средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а с другой стороны — не должен прибегать к наемному труду, с целью извлечения прибыли, или жить на нетрудовой доход.

Мы не будем здесь касаться того, весьма интересного, вопроса, какой труд является с точки зрения советской конституции производительным и общественно-полезным. Но для ответа на основной поставленный нами вопрос о соответствии современного советского избирательного права классово-трудовому принципу нам нет никакой нужды подробно исследовать вопрос о том, какой труд называется производительным и общественно-полезным.

Для ответа на основной наш вопрос: имеет ли советское избирательное право своею тенденцию охватить и буржуазию,— вполне достаточно указать, что использование наемного труда или проживание на нетрудовой доход является отрицательным моментом для признания возможности быть наделенным политическими правами. И обратно, всякий труд, и именно труд, есть положительный момент для советского избирательного права, безразлично — будет ли это труд физический или умственный, и будет ли он оплачиваться заработком в виде наемной платы, т.-е. за известные промежутки времени, или же за результат труда, за продукт, созданный самим производителем.

С этой точки зрения труд ремесленника, кустаря ничем не отличается от труда земледельца: оба они несут на рынок свою рабочую силу, свой труд, овеществленные в определенной ценности, безразлично — в материальной или нематериальной. Важно, чтобы при этом они не воспользовались наемным трудом, как ингредиентом (входящим слагаемым) в создаваемый ими продукт, как произведение их труда. Следовательно, и кустарь-ремесленник только потому, что за свой труд он получает не заработную плату, в виде повременных платежей, а за результат своего труда, — не выходит из категории трудящихся, а потому и не может быть отнесен к нетрудовым элементам. Следовательно, распространение на него избирательного права, основанного на классово-трудовом принципе, вполне естественно и вполне соответствует основам советского государственного строя.

При этом не следует упускать из виду то, на что, повидимому, далеко не всегда обращается должное внимание. У нас, как-то, не отдают себе точного отчета в понятии советской демократии, относя к ней исключительно лиц, живущих на заработную плату. Между тем тов. Ленин постоянно указывал, что советская демократия есть не „чистая демократия" Запада, а „высшая демократия", т.-е. демократия без буржуазии. Он указывал, что эта демократия обнимает собою всех трудящихся и возможна лишь в условиях диктатуры пролетариата, государственною формою которого являются советы, этот новый в истории человечества государственный аппарат, посредством которого „авангард угнетенных классов может поднимать, воспитать, обучать и вести за собою всю гигантскую массу этих классов, до сих пор стоявшую совершенно вне политической жизни, вне истории".

Советская демократия включает в себя всех трудящихся и исключает всех тех, кто прибегает к наемному труду в целях извлечения прибыли или живет на нетрудовой доход. Следовательно, эти последние слои населения, не входящие в советскую демократию, не могут входить и в советский избирательный корпус, т.-е. не могут ни избирать, ни быть избираемыми в советы. Таким образом, никаких тенденций к распространению советского избирательного права на буржуазию, хотя бы и мелкую, в советской государственной системе не имеется и иметься не может.

Почему же до периода новой экономической политики к пользованию избирательными правами у нас не привлекались те слои трудящегося населения, которые и до новой экономической политики избирательные права имели? Ответ на этот вопрос следует искать в об'ективных условиях, в которых находились советские республики при „военном коммунизме", когда страна переживала гражданскую войну и была в положении осажденного лагеря, когда все было милитаризовано, а промышленность остановилась. Тогда не имелось условий для развития кустарного промысла и мелкой промышленности, а все трудящееся население находилось под ружьем. Тогда надо было сражаться на фронтах с западной интервенцией и отечественной контр - революцией, развитие же принципов советской демократии остановилось.

Поэтому в тот период времени у пролетариата, ставшего во главе борьбы и притом борьбы с оружием в руках за завоевания революции, не было возможности принимать и проводить меры для организационного охвата всех трудящихся, всей гигантской массы, до сих пор стоявшей совершенно вне политической жизни, вне истории. Только покончив с гражданской войною, как класс - гегемон на фронтах, пролетариат получил возможность занять свое положение класса - гегемона и в мирном строительстве и приступить к организации всех трудящихся слоев населения страны.

Поэтому привлечение в настоящее время к пользованию избирательными правами тех слоев трудящегося населения, которые до новой экономической политики в избрании советов участия не принимали, вовсе не означает расширения социального базиса советской государственной власти, распространения политических прав на новые слои населения, отступления от классово - трудового принципа советского избирательного права. Тем более нет решительно никаких оснований для утверждения, будто советский государственный строй содержит в себе тенденцию наделения политическими правами кулаков и буржуазии.

Нельзя смешивать двух понятий: распространение политических прав на новые слои населения и организационный охват тех слоев населения, на которые политические права уже распространены Конституцией 1918 года.

66. Избирательные комиссии (избиркомы). Производство выборов нуждается в специальных работах подготовительного характера. Нужно составить списки лиц, пользующихся избирательными правами, равно как и списки лиц, кои избирательных прав лишены. Списки обеих категорий должны быть составлены по специальной форме, установленной заранее. При составлении этих списков всегда возможны неправильности, как в виде пропуска, так и в неверном занесении кого - либо не в тот список (например, ошибочно в список лиц, имеющих избирательные права, занесено лицо, этих прав лишенное). Отсюда вытекает

необходимость проверки этих списков и право каждого заинтересованного гражданина принести жалобу на неправильность в списках. А из этого вытекает необходимость рассмотрения этих жалоб.

Далее все производство выборов должно происходить по определенной системе, и, следовательно, необходимо выработать план производства выборов и руководить местами при проведении выборов по этому плану. Наконец, когда выборы произведены, необходима проверка правильности их производства с точки зрения законности и признание их проведенными правильно, то-есть утверждение их, или же признание их проведенными неправильно и потому отмена их, кассация выборов.

Для этих работ и установлен законом специальный орган в лице избирательных комиссий (избиркомы), на которые возложена организация и производство выборов в Советы и С'езды Советов.

„Инструкция о выборах в советы", утвержденная ЦИК'ом Союза ССР 28 сентября 1926 г., определяет в ст. 3 цель и виды избирательных комиссий: „В целях планомерного и своевременного производства выборов в сельские и городские советы и на с'езды советов образуются избирательные комиссии: республиканские, областные, краевые, губернские, окружные, уездные, волостные, районные, сельские и городские". Таким образом, для того, чтобы выборы не только в сельские и городские советы, но и на с'езды советов производились по определенному плану и в определенные сроки, устанавливается в каждой союзной республике сеть избирательных комиссий, начиная от республиканской, единой на всю республику, до сельских и городских.

При этом Инструкция в дальнейшем раз'ясняет, развивает и уточняет функции избирательных комиссий в ст. 9 следующим образом: „К правам и обязанностям избирательных комиссий относится: а) наблюдение за законностью и своевременностью производства выборов на соответствующей территории; б) руководство работой нижестоящих избирательных комиссий и их уполномоченных по выборам; в) представление сообщений о ходе выборов и всего имеющегося по этому вопросу материала в подлежащий исполнительный комитет; г) представление исполнительным комитетам о роспуске нижестоящих избирательных комиссий, об отводе отдельных членов их, а также об отмене их постановлений; д) требование от нижестоящих избирательных комиссий отчетов о произведенной работе; е) рассмотрение протестов и жалоб на действия нижестоящих избирательных комиссий; ж) назначение уполномоченных для председательствования на избирательных собраниях; з) рассылка избирательных повесток; и) составление списков избирателей там, где постановлениями центральных исполнительных комитетов союзных республик будет это признано необходимым; к) составление списков лиц,

лишенных избирательных прав". (Собр. Зак. СССР 1926 г., № 66, ст. 501).

Таким образом, эта сеть избирательных комиссий уже является системою, в которой отдельные части, отдельные избирательные комиссии, находятся друг с другом в определенных правовых взаимоотношениях. Перед нами, таким образом, определенная система учреждений, на которую возложено проведение всей выборной кампании от начала до конца. При этом закон разграничивает компетенцию избирательных комиссий, устанавливая, что центральная избирательная комиссия, образуемая в каждой союзной республике постановлением ее Центрального Исполнительного Комитета, имеет своею задачею общее руководство избирательной кампанией в союзной республике, а наряду с этим и рассмотрение жалоб на действия нижестоящих избирательных комиссий (ст.ст. 1 и 2). Этим сосредоточением руководства всей избирательной кампании в едином республиканском центре и проведением этого руководства от центра до самых низовых избирательных комиссий, сельских и городских, обеспечивается единство законности в области проведения выборов на всей территории союзной республики, в обеспечении прав „трудящихся масс" и „недопущении к выборам эксплоататорских элементов населения" (ст. 1 Постановления ЦИК СССР от 28-IX—26 г. „Об утверждении инструкции о выборах в советы").

Избирательные комиссии организуются лишь на время избирательной кампании и по завершении производства выборов распускаются (ст.ст. 22. и 34 Инструкции). Следовательно, это — учреждения не постоянные, а временного характера, хотя в их функции входит работа характера постоянного, а именно — ведение списков: одного обязательного для всех союзных республик — списка лиц, лишенных избирательных прав, и другого в том лишь случае, если постановлением центрального исполнинительного комитета той или иной союзной республики ведение этого списка будет признано для данной республики необходимым — списка лиц, имеющих избирательную правоспособность, списка избирателей (ст. 9 п. „и" и „к"). Очевидно, что в период между избирательными кампаниями материалы для этих списков собираются и подготовляются соответствующими исполкомами.

В связи с тем, что на избирательные комиссии законом возложено, как ведение списков, так и руководство проведением выборов на местах, интересно отметить порядок организации избирательных комиссий. В отношении состава центральных, т.-е. республиканских, избирательных комиссий названная Инструкция в ст. 1 указывает, что число членов этих избирательных комиссий, а также их состав определяется центральными исполнительными комитетами союзных республик, но, при этом, этот закон предписывает, что в состав центральных избирательных комиссий должны быть непременно включены представители рабочих и крестьян, непосредственно связанных с предприятием, или

сельским хозяйством, а также представители национальных меньшинств. Таким образом, это — учреждения, включающие в свой состав представителей местного трудящегося населения — рабочих, связанных непосредственно с предприятием, и крестьян, связанных непосредственно с сельским хозяйством.

Это об'единение начала назначения, и притом назначения сверху — вышестоящим исполкомом — с началом избрания на местах мы имеем в способе организации местных избирательных комиссий. Так, избирательные комиссии автономных республик и автономных областей, а также областные, краевые и губернские и соответствующие губернским образуются подлежащими исполнительными комитетами в составе 11 - ти лиц, из них председатель и два представителя от соответствующего исполнительного комитета, причем председатели перечисленных комиссий утверждаютс президиумом центрального исполнительного комитета соответствующей союзной республики по представлению центральной избирательной комиссии этой республики. Уездные же и соответствующие им избирательные комиссии образуются в составе 9 - ти лиц, причем председатель утверждается вышестоящим исполкомом (губернским или соответствующим ему), а два представителя выдвигаются: один уездным или соответствующим ему исполкомом, и другой — от местного городского совета. Волостные или соответствующие им избирательные комиссии образуются в составе 7 - ми лиц, причем два представителя от волостного или соответствующего ему исполкома, а председатель назначается уездным или соответствующим ему исполкомом. Председатель сельской избирательной комиссии, состоящей из 7 - ми лиц, назначается волостным или соответствующим ему исполкомом, а председатель городской избирательной комиссии, состоящей также из 7 - ми лиц, утверждается соответствующим вышестоящим исполкомом; при этом в состав сельской избирательной комиссии входят два представителя от сельского совета, а в состав городской — два представителя соответствующего городского совета.

Представительство же от общественных организаций в избирательных комиссиях проведено этим законом в следующем виде. В состав каждой избирательной комиссии входят представители: от об'единения профессиональных союзов, от Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи (ВЛКСМ). Далее, в избирательные комиссии автономных республик и автономных областей, а также в областные, краевые и губернские (и соответствующие им) избиркомы, входят по одному представителю от отдела работниц ВКП (б), городского совета, национальных меньшинств Красной армии и два представителя — делегаты крестьянских организаций (общества взаимопомощи, комитета незаможных селян, союза Кошчи). Такие же представители входят и в уездные и соответствующие им избирательные комиссии, в волостные, сельские и городские избирательные комиссии,

причем в волостных и сельских избиркомах представительство от женских организаций выражается представительством от делегатских собраний крестьянок, а в городских — представительством от работниц по избранию на общегородском делегатском собрании женщин — работниц.

Таким образом, в то время как на Западе идет спор о том, кому поручить ведение избирательных списков — общественным ли организациям или же государственным учреждениям и каким именно, в советских республиках этот вопрос разрешен образованием избирательных комиссий под председательством лица, утверждаемого или назначаемого вышестоящим исполкомом, т.-е. органом государственного управления и местного самоуправления, в составе представителей от соответствующего исполкома, городского или сельского совета, т.-е. также органов государственного управления и местного самоуправления, с обязательным включением в этот состав представителей от местных общественных организаций, как профсоюзы, ВЛКСМ, местные крестьянские организации и организации по вовлечению женщин в дело государственного управления страною, не говоря уже об обязательном участии в составе избиркомов представителей от Красной армии.

67. Избирательные единицы. Производству выборов должна предшествовать специальная работа подготовительного характера. Это — 1) правильное установление избирательных единиц и 2) правильное составление списков избирателей. Без проведения этой работы невозможно произвести выборы при представительной государственной системе, как на Западе, так и у нас.

На Западе существует распределение избирательных округов, производимое законодательным путем и устанавливаемое на постоянное время, так как там выборы производятся по принципу территориальному. У нас производство выборов организовано по принципу производственному.

Различие между организациею выборов по принципу территориальному и организациею выборов по принципу производственному в основном состоит в том, что при принципе территориальном избирательною единицею является определенная территория, территориально отграниченный район, город либо часть города, вне всякой зависимости от факта проживания избирателей на этом территориальном участке от условий производства, в то время как при принципе производственном избирательною единицею является предприятие, учреждение, даже отдельная воинская часть либо учебное заведение, т. к. между избирателями этих избирательных единиц существует тесная связь, обусловленная общностью интересов вследствие общности деятельности. Другими словами при принципе территориальном избирательная единица основана на факте простого проживания на территориальном участке, а при принципе производственном избирательная единица имеет своим основанием об'единение избирателей

по признаку производства; при принципе территориальном об'единение избирателей в избирательную единицу — чисто искусственное, а при принципе производственном это об'единение более тесное и вполне естественное. Сравни: Положение о выборах в городские советы, утвержденное ВУЦИК'ом 10 сентября 1921 г., ст. 21: „При выборах в горсоветы избирательной единицей считается предприятие, учреждение, воинская часть, учебное заведение и установленный Центральной Избирательной Комиссией специальный избирательный пункт". (С. У. УССР 1921 г. № 13, ст. 355). Согласно этого закона производственный принцип в отношении членов профсоюзов, не работающих в предприятиях проведен в том направлении, что эти члены, не имея возможности быть об'единенными по предприятиям, производят выборы в правлениях своих союзов, а инвалиды осуществляют свои избирательные права при тех учреждениях, откуда они пользуются помощью (прим. 2 и 3 к ст. 21).

Производственный принцип выборов означает организацию выборов по производствам, т. е. по предприятиям или по учреждениям. Но количество работников в предприятиях или сотрудников в учреждениях нельзя заранее строго зафиксировать, т. к. оно всегда увеличивается или уменьшается. Поэтому при производственном принципе выборов нет возможности определить заранее законодательным или иным порядком, что такие то мелкие или средние предприятия либо учреждения голосуют совместно, как одна избирательная единица: предприятие может совершенно закрыться либо разрастись, а учреждение может быть влито в другое или подвергнуться сокращению штатов. Поэтому работа по правильному установлению избирательных единиц у нас должна быть проводима перед каждыми выборами, и она у нас возложена на избиркомы.

68. Списки избирателей. Правильное составление списков избирателей необходимо потому, что каждое лицо, имеющее избирательное право, должно к моменту производства выборов иметь доказательство своего права на участие в выборах, как вообще, так и по данной избирательной единице. Таким доказательством и является внесение его в список избирателей по данному предприятию или учреждению (на Западе — по данному избирательному округу) и врученная ему избирательная карточка.

На Западе списки избирателей составляются представителями местной исполнительной власти, местною администрациею под контролем органов самоуправления или суда. Опыт доказал, что при известной бюрократической организации местного управления, как, например, во Франции, местные органы могут явиться орудием важных злоупотреблений в самом ведении избирательных списков, чем и об'ясняется возможность воздействия правительства на исход выборов, а равно и влияние местной буржуазии на проведение своих кандидатов и невключение своих

противников в избирательные списки. Во избежание этого некоторые законодательства, после долгого опыта и упорной борьбы внутри законодательных органов, пришли к необходимости поручить составление списков не администрации, а судебной власти, которая — по понятиям буржуазии — является органом, разрешающим конфликты между государством и личностью (теория правового государства), т. к. буржуазия утверждает, будто ее суд стоит вне партий, вне влияний местных, вне воздействия центра.

Мы не фетишизируем нашего суда, но открыто заявляем, что наш суд, как и все суды всего мира, есть суд классовый; с другой стороны, весь аппарат нашей государственной власти снизу до верху со всеми его разветвлениями и органами составлен из трудящихся и потому классовых противоречий в себе не содержит; наконец, наши советы являются в одно и то же время и органами государственного управления и местного самоуправления. Поэтому ведение избирательных списков Советская Конституция вручает органам, выделенным советами и исполкомами, то - есть избиркомам.

Составление списков избирателей в РСФСР сводится к составлению лишь одного списка: лиц, лишенных избирательных прав. В УССР эта работа выражается в составлении двух списков: а) списка лиц, имеющих избирательные права, и б) списка лиц, этих прав лишенных.

Инструкция ЦИК'а СССР от 28 - IX — 26 г. установила, как обязательное для всех союзных республик, ведение одного списка, а именно — списка лиц, лишенных избирательных прав; ведение же списка избирателей, т. - е. лиц, имеющих избирательную правоспособность, эта Инструкция о выборах в советы предоставила усмотрению союзных республик и постановлению центрального исполнительного комитета каждой из них (ст. 9. п. „и“, „к“).

Списки избирателей должны быть составлены по специальной форме, установленной в законе, и опубликованы заблаговременно: в РСФСР — за неделю, в УССР — за 30 дней до производства выборов.

При составлении списков избирателей всегда возможны неправильности, как в виде пропуска, так и в неверном занесении кого - либо в список (например, ошибочно в список лиц, лишенных избирательных прав, внесено лицо, обладающее этими правами по закону). Отсюда вытекает право каждого гражданина принести *жалобу* на неправильность в списках.

Инструкция о выборах в советы устанавливает порядок принесения таких жалоб и их рассмотрения единообразный для всех союзных республик. Лица, по постановлениям избирательных комиссий включенные в списки лишенных избирательных прав, могут обжаловать эти постановления в недельный срок со дня опубликования или вывешивания списка. Жалобы эти подаются

в ту избирательную комиссию, которая этот список составила. Избирательная комиссия, получив жалобу, обязана в трехдневный срок по получении переслать ее со своим заключением в вышестоящую избирательную комиссию.

Жалобы на постановления сельских избирательных комиссий, поступившие в волостную (или соответствующую) избирательную комиссию, рассматриваются в трехдневный срок. Волостная или соответствующая ей избирательная комиссия, удовлетворив жалобу, отсылает ее со своим решением в сельскую избирательную комиссию для об'явления жалобщику; если же волостная или соответствующая ей избирательная комиссия жалобщику отказывает, то этот отказ ставится под контроль и на утверждение уездной избирательной комиссии, в которую волостная комиссия препровождает жалобу со своим постановлением об отказе ее удовлетворить; уездная же комиссия обязана в трехдневный срок эту жалобу рассмотреть и вынести свое решение или об удовлетворении жалобы или же об утверждении постановления нижестоящей комиссии; постановление уездной избирательной комиссии об'является как той избирательной комиссии, чье постановление обжаловано, для сведения, исполнения и руководства в дальнейшем, так и жалобщику.

Жалобы граждан не - губернских городов подаются в городскую избирательную комиссию, которая обязана рассмотреть жалобу в трехдневный срок, и, если не удовлетворяет жалобу, то препровождает ее в уездную избирательную комиссию, постановление которой об'является как городской избирательной комиссии, так и жалобщику. Жалобы же граждан губернских городов на лишение городскими избирательными комиссиями избирательных прав, — т. е. на внесение в список лиц, лишенных избирательных прав, или же на невнесение в список избирателей, рассматриваются губернскими избирательными комиссиями в недельный срок.

Инструкция о выборах в советы не содержит в себе указаний на право обжалования постановлений уездных или губернских избирательных комиссий об отказе в жалобах; из этого следует, что эти постановления окончательны и обжалованию не подлежат. Однако в ст. 21 устанавливается, что в порядке верховного управления вопросы о лишении избирательных прав в союзных республиках разрешаются президиумом центрального исполнительного комитета соответствующей союзной республики; из этого следует, что последнею инстанциею, разрешающею вопрос об избирательной правоспособности лица, лишенного избирательных прав местными избирательными комиссиями, является президиум центрального исполнительного комитета соответствующей союзной республики, рассматривающий вопрос об избиартельных правах гражданина не в порядке жалобы, а в порядке рассмотрения ходатайства о восстановлении в избирательных правах.

69. Личные избирательные карточки. Сверх того, в УССР на обязанности избиркомов лежит раздача гражданам, внесенным в избирательные списки с избирательными правами, личных карточек на право участия в выборах. Эти карточки подлежат отобранию при входе в избирательное собрание или при выходе из него. Этою системою выдачи избирателям личных карточек устанавливается возможность выяснения количества и состава лиц, принявших участие в выборах (явившихся на выборы), и выявления каждого, кто уклонился от выполнения своей гражданской обязанности, а это — в свою очередь — дает основание предположить, что введение системы личных избирательных карточек создает известный стимул к более активному участию в выборах.

И действительно опыт показал, что рассылка личных избирательных карточек или персональных повесток с указанием времени и места выборов привела к резкому повышению числа избирателей, являющихся на выборы. Учитывая этот опыт Украины, первое Всесоюзное Совещание по советскому строительству при Президиуме ЦИК Союза ССР, происходившее 5—7 января 1925 г., постановило: „Признать необходимым введение повесточной системы оповещения избирателей о предоставлении им избирательного права, а также о месте и времени избирательного собрания“. Это и было закреплено законодательным путем в постановлении ЦИК СССР „О перевыборах в советы“ от 16-I—1925 г. (Собр. Зак. СССР 1926 г., № 6, ст. 54). Таким образом, закон от 16-I—1925 г. распространил на территорию всего Союза ССР ту систему, которую ввела у себя УССР, а именно — систему личных избирательных карточек. Очевидно, такая повестка является по существу тою же личной карточкой, выдаваемой каждому избирателю в удостоверение его права на участие в выборах; но в то же время она есть и извещение о времени и месте избирательного собрания, устанавливаемое в тех целях, чтобы каждый из избирателей мог быть заранее действительно оповещен, где и когда такое избирательное собрание должно состояться. На 1925-й год было признано необходимым осуществить эту систему повесточного извещения избирателей в городах и в тех сельских местностях, где имеется, по условиям сообщения, действительная возможность своевременного снабжения избирателей этими повестками. Следовательно, на будущее время эта система устанавливается как безусловное правило для производства выборов в советы.

Назначение такой повестки, она же личная избирательная карточка, так определено тов. Яковлевым в его речи на Совещании при Президиуме ЦИК Союза ССР по вопросам советского строительства 7-I—1925 г.: „Там, где это, по техническим соображениям, будет возможно, каждому избирателю должна быть послана повестка. Повестка должна указывать избирателю, что, во-первых, он имеет избирательное право, во-вторых — что избирательное собрание состоится там-то, в таком-то часу.

Таким образом, повестка будет напоминать избирателям право и обязанность, как гражданам советской республики, явиться на избирательное собрание... В ряде случаев более отсталый крестьянин, в частности крестьянка, из таковой повестки узнают, что они имеют избирательное право. В этом значение этой меры". („Совещание по вопросам советск. строительства", январь 1925 г., стеногр. отчет, стр. 204).

Здесь мы встречаемся с вопросом: в какой мере обязательна явка избирателей на выборы, и можно ли поэтому признать за государством право бороться принудительными мерами с абсентеизмом, например, карать за неявку избирателя на выборы. Западно-европейская наука при разрешении этих вопросов раскололась. Одни рассматривают право избирателя, как право факультативное, т.-е. такое право, которым избиратель вправе и не воспользоваться. Другие эту точку зрения оспаривают и утверждают, что избирательное право дается в виду известных общественных целей, и уклонение от выборов может вредно отразиться на их исходе, так что может получиться палата, состав которой не будет соответствовать ее назначению и окажется нежелательным (А. Д. Градовский. Собр. соч. т. V, стр. 367, изд. 1902 г.). Мы считаем, что избирательное право относится к числу так называемых суб'ективных публичных прав, а эти последние предоставляются государством отдельным лицам для достижения определенных целей, поставленных государством, и потому государство вправе контролировать осуществление этих прав, как и всякого суб'ективного права, и, следовательно, воздействовать на лиц, не осуществляющих своих прав, не пользующихся ими для осуществления своей социальной функции. Поэтому мы лично полагаем, что возражений принципиального характера против признания за государством права карать за неявку на избирательное собрание не имеется. Допустить развитие абсентеизма едва ли входит в задачу нормально действующей государственной власти, являющейся действительным представителем подавляющего большинства населения, как это мы имеем в условиях советской государственности. Вопрос поэтому сводится не к праву воздействия государства на уклоняющихся от явки на выборы, а лишь к формам этого воздействия. Некоторые западно-европейские законодательства установили денежный штраф за неявку на выборы. Какую форму воздействия примет законодательство советское — покажет время, но принципиальных возражений против права воздействия — полагаем — едва ли можно привести. В настоящее же время советская практика считает возможным реагировать на абсентеизм не карательными мерами, а улучшением системы производства выборов, воздействием на свой аппарат, установлением контроля над правильностью и законностью выборов и т. п.

Лишь по проведении отмеченных выше подготовительных работ производятся самые выборы. Выборы производятся на

избирательном собрании, которое считается действительным при наличии не менее одной трети всех избирателей данной избирательной единицы (35%; сравни: Совещание по советскому строительству СССР 3—7 января 1925 г.). При отсутствии кворума выборы считаются несостоявшимися и переносятся на один из ближайших дней.

70. Предвыборные собрания. Помимо установления избирательных единиц и составления списков избирателей, на обязанности избиркомов лежит организация предвыборных собраний, установление числа избирательных пунктов для избирательных собраний и определение количества делегатов в местный совет от каждого избирательного собрания в соответствии с числом избирателей (а для сельских местностей — от числа жителей).

Для проведения предвыборных и избирательных собраний избирком выделяет специальных уполномоченных, которые и посылаются избиркомом для этой цели в заранее намеченные дни в избирательные пункты.

Предвыборные собрания имеют своею задачею: 1) заслушание и обсуждение отчетов депутатов о деятельности совета, в который они были избраны, а равно о деятельности их самих в этом совете; 2) составление проекта наказа вновь избираемым депутатам и программы деятельности совета на будущий период; 3) обсуждение и намечение кандидатур в члены совета. Как общее правило, предвыборное собрание никаких постановлений, имеющих юридическую силу государственных актов, не выносит; оно ограничивается принятием лишь проектов постановлений, которые затем будут внесены в избирательное собрание, от которого будет зависеть обсудить этот проект или не ставить его даже на свое обсуждение, принять этот проект и придать ему таким образом юридическую силу акта, обязательного к проведению в жизнь, или его отвергнуть. Но из этого не следует, чтобы роль и значение предвыборных собраний равнялись нулю. На этих собраниях проводится отчетная кампания, как часть кампании избирательной; здесь депутаты отчитываются перед своими избирателями и за себя, за свою работу в совете, и за совет, за его работу в отчетный период, и за партию, членами которой они состоят, за ее руководство и направление политики государственной и хозяйственной. Здесь же вновь избираемые депутаты, вновь образуемый состав совета и политическая партия выслушивают мнение, организованное общественное мнение избирательного корпуса и узнают о нуждах, ожиданиях и требованиях избирателей, пред'являемых ими к избираемому ими совету. Эти требования формулируются в виде частей и параграфов наказа, который ставится на окончательное обсуждение и принятие избирательного состава.

Если „отличительною особенностью советов является то, что они, будучи организациями управляющими, — органами власти,

вместе с тем по своей сущности являются организаторами общественной самодеятельности масс“ (тов. Л. Каганович в речи 6-I—1925 г. на Совещании по вопросам советск. строительства: см. стенограф. отчет этого Совещания, стр. 98 и след.), — то средством выявления этой самодеятельности масс, т.-е. избирателей, являются главным образом предвыборные собрания, на которых, как и вообще на собраниях избирателей, созываемых для заслушивания отчетов депутатов, избиратели и их депутаты встречаются друг с другом на деловой почве критики работы депутатов и формулировки программы их работы на будущее. — Если „через советы происходит проявление активности и участия самого населения в управлении государством, через советы население разрешает свои вопросы“ (тов. Л. Каганович, там-же), — то выявление требований населения к избираемым им советам и обсуждение способов разрешения вопросов через советы происходит в собраниях избирателей, в собраниях предвыборных, на которых вырабатывается возможно полная и подробная программа деятельности как самого совета в целом на весь период его избрания, так и депутатов, посылаемых в этот совет данною избирательною единицею.

Вот как определяет Л. М. Каганович роль и значение советов, как органов власти, через которые население разрешает свои вопросы: „Мы же знаем, товарищи, что крестьянство и рабочие не удовлетворяются и не могут удовлетвориться только разговорами о политической самостоятельности. Перед крестьянством стоят вопросы земельные, налоговые, вопросы благоустройства, здравоохранения, народного образования, перехода к лучшим формам сельского хозяйства и т. д. Через какую организацию вы можете все это провести, активно содействовать крестьянству, активно организовывать крестьянство? Какая организация может охватить собою содействие кооперации, земельным делам, продовольственным делам, вопросам благоустройства, вопросам управления, вопросам революционного порядка? Какая организация могла бы все эти вопросы, — и хозяйственные, и культурные, и административные, и политические, — об'единить? Только советы“. — Выявление этих вопросов, формулировка требований, подлежащих проведению через советы, намечение и выработка способов разрешения этих вопросов через советы как органы государственного управления и местного самоуправления — все это составляет задачу предвыборных собраний.

Все эти вопросы, как равно и отчеты депутатов, вполне возможно и законом не возбраняется ставить и на избирательных собраниях; но жизненная практика показала всю целесообразность выделения этих вопросов особо и постановки их на особых собраниях, отдельных от собрания, посвященного специально производству выборов, чтобы на этих особых собраниях иметь возможность тщательнее, подробнее и основательнее эти вопросы обсудить и наметить лучшие пути к их разрешению через советы.

Эти собрания, производимые перед избирательными собраниями и за несколько дней до них, одним из существенных предметов своих занятий имеют деловую критику деятельности совета и его членов, депутатов от данной избирательной единицы. Советская власть деловой критики, как способа делового обсуждения, не боится, т. к. „советская власть имеет глубочайшие корни в широких народных массах, наша критика своих же недостатков есть свидетельство нашей силы, а не слабости. Вы нигде не найдете такого правительства, которое само столь резко критиковало бы свои же недостатки" (т. Каганович, там-же, стр. 101).

Наконец, предвыборные собрания — это организации, где находит свое выявление и оформление организованное общественное мнение населения, к которому прислушивается и не может не прислушиваться советский государственный аппарат, относительно которого „необходимо добиться того, чтобы советский аппарат не командовал, чтобы советский аппарат не видел своей задачи, главным образом, в том, чтобы управлять, принуждать и нажимать, — чтобы советский аппарат видел свою задачу, как задачу организации, которая об'единяет массы, которая прислушивается к нуждам масс, которая обсуждает вопросы, выдвигаемые массами, которая разрешает и двигает все хозяйственные и культурные вопросы" (т. Каганович, там-же, стр. 108).

Все это приводит к выводу, что предвыборные собрания являются частью советского аппарата, имеющие специальные задания выявления и оформления организованного общественного мнения избирательного корпуса, каковое оформление находит свое выражение в постановлениях либо проектах постановлений, принимаемых затем избирательными собраниями по поводу заслушанных отчетов депутатов, в проектах постановлений, предлагаемых избирательному собранию о содержании наказа вновь избираемым депутатам, в намечении и обсуждении кандидатур в члены совета.

Из этого ясно, насколько важно для избирателей посещение предвыборных собраний, этого существенного аппарата, через который проводится отчетная кампания, как часть кампании избирательной.

В целях правильного и совершенно свободного для избирателей проведения этой отчетной и предвыборной кампании в границах законности, закон и установил проведение предвыборных собраний избирательными комиссиями, как органами, имеющими своею задачею обеспечить законное проведение всей избирательной кампании с начала и до конца. Поэтому фактическое проведение предвыборных собраний возлагается на уполномоченных от избирательной комиссии, которые и направляются избиркомами в заранее намеченные дни в избирательные пункты.

71. **Избирательное собрание**. „Инструкция о выборах в советы" устанавливает порядок проведения избирательных собраний одинаковый для всех союзных республик (ст. ст. 23-38).

Устанавливая общий принцип, что выборы членов советов происходят в избирательных собраниях, закон этим подчеркивает, что членом совета может быть только тот, кто действительно избран и притом избран только в избирательном, а не в каком-либо ином, собрании. Этим, с одной стороны, подтверждается, что не может быть членов советов по назначению, а не по избранию, а с другой стороны — воспрещается советам принимать в состав своих членов других лиц на основе кооптации, самопополнения, а не избрания в избирательном собрании.

Избирательные собрания созываются избирательной комиссией или ее уполномоченным с извещением населения о дне и месте созыва собрания и выборов не позднее, чем за 5 дней. Это означает: 1) что никто другой, кроме избирательной комиссии или ее уполномоченного, не имеет права созвать собрание, которое имело бы все права избирательного, то-есть которое могло бы заявить, что избранное им лицо есть депутат в совет, есть член совета; право избирать в члены совета принадлежит только избирательному собранию, созванному только избирательною комиссиею или ее уполномоченным; 2) что избирательное собрание, как созываемое специально для выборов членов совета, необходимо отличать от собраний предвыборных, которые хотя и могут созываться избирательною комиссиею или ее уполномоченным, однако имеют своим назначением не производство выборов, а иные задачи, связанные с выборами, как-то: заслушание и обсуждение отчетов членов совета, намечение кандидатов в члены совета для выбора их в имеющем быть назначенным избирательном собрании, обсуждение проекта наказа будущим депутатам, членам совета и т. п.; 3) что о дне и месте созыва избирательного собрания и выборов население должно быть извещено не позднее, как за 5 дней, иначе выборы могут быть отменены в силу ст. 37 этой Инструкции, указывающей, что поводом для отмены выборов является нарушение Конституции Союза ССР и союзных республик, а также нарушение настоящей Инструкции и инструкций союзных республик.

Говоря об избирательных собраниях, Инструкция о выборах в советы устанавливает два принципа их образования: к принципу производственному она присоединяет принцип территориальный. Как общее правило действует принцип производственный: в городах, поселках городского типа и фабрично-заводских поселках избирательные собрания устраиваются по производственным или профессиональным единицам (предприятиям, учреждениям и профессиональным союзам). Но граждане, не входящие в предприятия и не организованные в профсоюзы, как-то: кустари, домашние хозяйки, извозчики и т. п., участвуют в выборах или совместно с остальными избирателями по производственным или профессиональным собраниям, или по территориальным единицам (районам, участкам и т. п.). Таким образом, территориальный принцип производства выборов и организации

избирательных собраний установлен лишь для тех слоев городского трудящегося населения, которые не входят в предприятия и не организованы в профсоюзы, т.-е. которые не могут быть об'единены ни по производственному, ни по профессиональному признаку, или другими словами, для тех слоев населения, которые носят название неорганизованных слоев, неорганизованное население. Но и для этих слоев населения территориальный принцип производства выборов допускается лишь на тот случай, если по каким-либо причинам эти слои не могут принять участие в выборах по производственным или профессиональным собраниям.

Для сельского населения установлен действующий с начала революции принцип производства выборов по месту жительства избирателей, которое совпадает с местом их производства, по селениям, являющимся в то же время и определенными центрами производственной деятельности их населения, для которого об'единяющим экономическим началом является общность пользования землею, лесами, лугами, выгоном и т. п. Следовательно, выборы на селе следует признать организованными не по принципу территориальному, основанному на случайном факте соседства, простого лишь проживания в том либо ином районе, но на принципе территориально-производственном, основанном на хозяйственном об'единении проживающих в том или ином районе производителей.

Однако, по соображениям исключительно технического удобства проведения выборов закон устанавливает, что в сельских местностях крупные селения могут для выборов в совет разбиваться на избирательные участки. Этим разделением, этою разбивкою одного большого избирательного участка, организованного по территориально-производственному принципу, на ряд более мелких избирательных участков, организованность выборов по принципу производственному не переходит в организацию их по принципу территориальному, основанному лишь на факте соседского проживания без взаимных экономических связей. С другой стороны, этою разбивкою на более мелкие избирательные участки достигается возможность как приблизить место избирательного собрания к месту проживания избирателей, так и устройства менее многолюдного избирательного собрания, в силу чего для избирателей создается возможность как явиться на выборы в большем своем проценте, так и более активно участвовать в обсуждении кандидатур в члены совета и наказа депутатам.

Вообще вопросам технического удобства производства выборов для избирателей закон придает существенное значение, справедливо исходя из того соображения, что чем удобнее, легче и ближе будет для избирателя производить выборы, тем больший процент избирателей на выборы явится, а уменьшение процента абсентеизма, уменьшение количества неявок на выборы должно составлять одну из серьезнейших задач каждого

правительства, так как чем большее количество населения участвовало в выборах, тем сильнее избранное им правительство, тем на более широкий социальный базис оно опирается. Исходя из этого, закон устанавливает, что выборы в сельский совет, об'единяющий несколько поселений, производятся поселенно в случае отдаленности поселений друг от друга и числа населения, достаточного для выбора каждым из этих поселений своего депутата в сельский совет, и обратно — на об'единенных собраниях для нескольких поселений в случае малочисленности их населения, не дающей возможности этому поселению избрать самостоятельно своего депутата в совет, и незначительности расстояния между этими поселениями (ст. 25).

При этом избиратели — хуторяне и отрубщики для выборов присоединяются к близлежащему селению, входящему в район избираемого сельсовета, и, следовательно, не образуют самостоятельного избирательного собрания хуторян и отрубщиков, особого от избирательного собрания близлежащего селения.

Возможность разбивки на несколько избирательных собраний допускается законом не только для сельских местностей, но и для крупных промышленных предприятий. В этом отношении Инструкция о выборах в советы устанавливает, что при производстве выборов в крупных промышленных предприятиях избирательные собрания могут производиться по отдельным частям предприятия, например, по цехам, причем допускается подача на каждом таком избирательном собрании отдельной частью предприятия отдельных кандидатских списков. Этим достигается большая связь депутата со своими избирателями и тем большая возможность для рабочих промышленного предприятия влиять на своего представителя, избранного собранием цеха, т.-е. более мелкой единицы, чем общим собранием всего крупного предприятия.

На избирательные собрания допускаются лишь лица, пользующиеся избирательными правами. Это не значит, что любое лицо, обладающее избирательною правоспособностью по советской конституции, имеет право явиться на любое избирательное собрание и таким образом участвовать в нескольких выборах. Наш закон, устанавливая рассылку избирательными комиссиями избирателям персональных повесток (п. „з“ ст. 9), т.-е. устанавливая личные избирательные карточки, как доказательство внесения данного лица в избирательный список по данной избирательной единице (предприятие, учреждение, селение и т. п.), причем по инструкциям отдельных союзных республик эти карточки отбираются при входе в избирательное собрание, — наш закон этим указывает, что каждый избиратель вправе голосовать лишь один раз, т.-е. участвовать лишь на одних выборах, а не на нескольких в период одной и той же избирательной кампании. В этом отношении советское законодательство придерживается

принципа, известного и западным конституциям, принципа единственного вотума, состоящего в том, что каждый избиратель в каждую избирательную кампанию осуществляет свое право голоса, свое право на участие в выборах только один раз. При этом избиратель осуществляет свое право на участие в выборах лишь в своем избирательном собрании, по своей избирательной единице. С другой стороны, указание закона, что на избирательные собрания допускаются лишь лица, пользующиеся избирательными правами, подчеркивает обязанность устроителей избирательных собраний, т.-е. избирательной комиссии или ее уполномоченного, иметь особенное наблюдение за тем, чтобы на избирательное собрание не проникло лицо, не обладающее избирательною правоспособностью, что имеет особое значение для села, где избиратели из бедняков и середняков ограждаются законом от всякой возможности давления на них кулака, экономически более сильного.

72. Производство выборов. Избирательное собрание открывается специально уполномоченным на то избирательною комиссиею лицом и ведется избираемым этим собранием президиумом в составе трех человек, причем председателем собрания является по закону уполномоченный избирательной комиссии, как лицо, достаточно инструктированное о всех формальностях ведения избирательного собрания, в соблюдении которых законодатель весьма заинтересован во избежание кассации (отмены) выборов и необходимости производства новых выборов, что вызывает и расходы для государства, и лишний отрыв избирателей от их работ для явки на новые выборы.

Уполномоченный избирательною комиссиею может открыть избирательное собрание не ранее, как убедится в том, что кворум для действительности этого собрания налицо. Этот кворум в Инструкции о выборах в советы от 28 - IX — 1926 г. не указан, но в постановлении Президиума ЦИК Союза ССР от 16 января 1925 г. указано, что выборы отменяются, если на выборы явилось менее 35% избирателей, откуда следует, что кворум для действительности избирательного собрания и для возможности открыть это собрание равен 35% избирателей, имеющих право участвовать в этом избирательном собрании.

Открыв избирательное собрание, председатель, т.-е. уполномоченный избирательной комиссией, обязан: а) ознакомить собравшихся с порядком выборов, б) огласить число избирателей и число прибывших на выборы, в) огласить списки и имена и фамилии отдельных кандидатов в депутаты, в члены совета, как поступившие до избирательного собрания, так и на самом избирательном собрании, — причем, оглашая эти списки, председатель сообщает также, от кого эти списки поступили, для того, чтобы избиратели могли более точно ориентироваться в том, какая именно группа или кто именно из избирателей выставляет тех или иных кандидатов в члены совета.

Голосование на выборах происходит или по спискам или же по отдельным кандидатурам (персонально); вопрос о том, как голосовать — по спискам или персонально — решается самим избирательным собранием, и, следовательно, ни председатель, он же уполномоченный избирательною комиссиею, ни президиум избирательного собрания не имеют права решать этот вопрос сами и навязывать свое решение собранию. Закон оберегает права избирательного собрания и далее: он воспрещает избирательным комиссиям и их уполномоченным выдвигать от себя и предлагать избирателям как отдельных кандидатов, так и кандидатские списки. Таким образом, председатель избирательного собрания не имеет права забраковывать того или иного кандидата либо тот или иной кандидатский список и предложить избирательному собранию своего кандидата или свой список: нарушение этого запрещения будет служить обязательным поводом к отмене выборов, как фальсифицирующее (извращающее, подменяющее) волю избирателей, как нарушающее Инструкцию о выборах в советы от 28/IX 1926 г.

Вот как определяет тов. Каганович роль и значение представителя избирательной комиссии в избирательном собрании при производстве выборов: „Прежде всего мы говорим, что избирательная комиссия, являясь при выборах представителем центральной власти, обязана соблюдать не только нейтралитет и лойяльность, но обязана стоять на страже законности выборов, обязана не допускать давления, обязана охранять права избирателей. В чем сейчас основной недостаток в работе избирательной комиссии? В том, что крестьянин в лице избирательной комиссии часто не видит органа, который должен отстаивать и защищать права избирателей, а видит в лице избирательной комиссии орган, который ему предлагает кандидатуру в советы. Очень часто эта избирательная комиссия предлагает списки. Мы здесь категорически запрещаем избирательным комиссиям предлагать какие бы то ни было списки. Они не имеют права сами предлагать список. Мы, наоборот, указываем, что избирательная комиссия обязана следить за соблюдением законности и прав избирателей". („Совещание по вопросам советск. строительства", 1925 г., январь, стр. 111).

Но зато закон весьма широко ставит вопрос о праве предлагать кандидатуры и кандидатские списки, указывая, что кандидатские списки и отдельные кандидатуры могут предлагаться как любою общественною, партийною и профессиональною организациею, так и любым отдельным гражданином, и при том они могут быть предложены как в самом избирательном собрании, так и опубликовываться до избирательного собрания через печать или путем вывешивания. В этом отношении избирателям предоставляется полная свобода выставлять своих кандидатов и защищать их от их конкурентов.

Свобода избирателей в деле осуществления их избирательной функции гарантируется законом и в праве отвода того или иного кандидата, как в том случае, когда этот кандидат предлагается персонально, так и тогда, если он помещен в кандидатском списке. Закон устанавливает, что голосование по спискам не устраняет возможности отвода отдельных кандидатов, помещенных в списке.

Выборы производятся открытым голосованием; на этой форме остановился советский законодатель в Инструкции от 28/IX 26 г., установив этот порядок, как обязательный для всего Союза ССР.

Избранными в члены советов считаются лица, получившие при голосовании большинство голосов избирателей, участвовавших в голосовании. Это большинство должно быть простое, а не квалифицированное.

Кроме депутатов, общее число которых устанавливается заранее избирательною комиссией в зависимости от числа избирателей в городах и поселениях городского типа или от числа жителей в сельских местностях,— каждое избирательное собрание избирает отдельно, т.-е. особым голосованием, по спискам либо персонально, кандидатов к членам совета в количестве и пределах, определяемых также избирательною комиссией.

Ход избирательного собрания со всеми подробностями записывается в протокол, составляемый и подписываемый президиумом этого собрания и направляемый его председателем, он же уполномоченный избирательной комиссии, в эту комиссию, которая из этого протокола осведомляется, правильно ли было проведено избирательное собрание и следовательно — правильно ли были произведены выборы, отражают ли они действительно волю избирательного собрания или же представляется необходимым принять меры к отмене этих выборов.

По окончании выборов все протоколы избирательных собраний и все делопроизводство избиркома представляются в вышестоящую избирательную комиссию на проверку и утверждение, после чего данный избирком распускается постановлением соответствующего исполкома либо распоряжением вышестоящего избиркома.

73. Обжалование и отмена выборов. На неправильное производство выборов допускается принесение жалобы. Инструкция о выборах в советы от 28/IX 26 г. не содержит в себе указания, кто именно имеет право такой жалобы, т.-е. может ли принести эту жалобу отдельный гражданин, или группа граждан, или оформленно существующий коллектив, общественная организация, или, наконец, принадлежит ли это право учреждению. В украинском постановлении ВУЦИК и СНК УССР от 10 сентября 1924 г. „Об избирательных правах граждан и о порядке производства выборов“ (С. У. УССР 1924 г., № 34, ст. 235) в ст. 58 содержится указание, что учреждения, организации и лица, считающие выборы неправильными, могут подавать о том протесты,

заявления и жалобы в вышестоящую избирательную комиссию в семидневный срок со дня производства выборов. Сохраняется ли это право жалобы за учреждениями и организациями и после издания ЦИК'ом Союза ССР Инструкции о выборах в советы от 28 сентября 1926 г.? Мы вполне согласны с точкой зрения, что сохранение этого права жалобы на неправильность выборов за учреждениями и организациями и при действии Инструкции от 28/IX 26 г. „вполне отвечает общему духу советской избирательной системы, закрепляющей за организованными коллективами трудящихся целый ряд прав, предоставляемых буржуазным правом лишь индивидам". (С. М. Бродович „Советское избирательное право", стр. 122). Но мы идем дальше и полагаем, что и жалоба, принесенная неорганизованною группою граждан, также подлежит рассмотрению.

Согласно Инструкции о выборах в советы все заявления и жалобы на производство выборов подаются в семидневный срок с момента окончания выборов в письменной или даже устной форме в соответствующую избирательную комиссию, как ближайшую территориально к жалобщикам; этим, конечно, не исключается право подачи жалобы и непосредственно в вышестоящую избирательную комиссию. Соответствующая избирательная комиссия, получив жалобу, обязана таковую со своими об'яснениями препроводить в трехдневный срок в вышестоящую избирательную комиссию, а эта последняя обязана эти жалобы и заявления рассмотреть в недельный срок со дня их поступления.

В случае отмены выборов новые выборы производятся тем же порядком, как и первые, но для проведения новых выборов назначается и новый состав соответствующей избирательной комиссии, как учреждения, ответственного за правильность проведедения выборов.

Возникает вопрос: при каком кворуме действительно избирательное собрание при новых выборах? Так как поводом к отмене выборов является, между прочим, и проведение выборов при отсутствии установленного кворума, который постановлением Президиума ЦИК Союза ССР от 16 января 1925 г. определен в 35% избирателей,— то было бы несколько непоследовательно допускать новые выборы при меньшем кворуме.

Избирательное собрание для новых выборов надо отличать от вторичного избирательного собрания, которое назначается в том случае, если назначенное уже избирательное собрание не состоялось по отсутствию кворума. Украинское постановление об избирательных правах граждан и о порядке производства выборов от 10/IX 24 г. устанавливает в ст. 51, что такое вторичное избирательное собрание считается состоявшимся при всяком числе избирателей.

Кассировать (отменить) произведенные выборы может лишь соответствующий исполком по представлению вышестоящего избиркома.

Поводы к отмене выборов и к назначению перевыборов указаны в постановлении Президиума ЦИК Союза ССР от 16 января 1925 г., „Известия" от 29/I 1925 г., где указано:

Выборы отменяются по следующим признакам: а) в случае, если на выборы явилось менее 35% избирателей, б) в случае наличия жалоб со стороны граждан на незаконные действия органов и учреждений (избирательных комиссий и т. п.), руководивших выборами. При этом выборы отменяются как при наличии обоих указаний, приведенных выше, так и при наличии хотя бы одного из них. Следовательно, выборы подлежат отмене и в том случае, если на выборы явилось и более 35% избирателей, но имеются жалобы граждан на незаконные действия органов и учреждений, руководивших выборами: этим создается действительная гарантия того, что выборы будут произведены законно и будут отражать действительную волю избирателей, в то время как на Западе господствующая буржуазия и поддерживающие ее социал-соглашатели применяют при выборах вопиющие беззакония с целью провести своих кандидатов и устранить кандидатов противных им партий или групп, не останавливаясь перед арестами нежелательных им кандидатов из представителей коммунистических или крестьянских партий, и эти беззакония не влекут за собою отмены незаконных выборов, раз избранными оказались кандидаты буржуазии.

Инструкция о выборах в советы от 28/IX 26 г. ограничивается более кратким указанием, что поводом для отмены выборов является нарушение Конституции Союза ССР и союзных республик (ст. 37). Отменяет ли эта инструкция вышеизложенные правила постановления Президиума ЦИК СССР от 16/I 25 г.? Мы полагаем, что нет, так как вводная часть Инструкции от 28/IX 26 г. указывает, что эта Инструкция издается ЦИК-ом СССР „во изменение ныне действующих инструкций о выборах в советы", а не в отмену их. Следовательно, есть все основания признать, что Инструкция от 28/IX 26 г. отменяет как в постановлении Президиума ЦИК СССР от 16/I 1925 г., так и в избирательных инструкциях и прочих законодательных актах союзных республик лишь те нормы, которые находятся в противоречии с нормами, установленными Инструкциею от 28/IX 1926 г. Поэтому все те поводы к отмене выборов, которые указаны в постановлении Президиума ЦИК СССР от 16/I 1925 года, сохраняют свою силу и при действии Инструкции от 28/IX 1926 г., как ей не противоречащие.

Выборы могут быть отменены как в целом — по всей территории автономной республики, области, губернии или округа, так и в какой-либо части этой территории, т.-е. вплоть до села. Перевыборы производятся в каждой избирательной единице (село, волость, город, уезд, губерния и т. п.), в которой при последних выборах имели место основания их отмены. При этом на Губисполкомы возлагается обязанность приступить к производству

перевыборов в городе, селе, волости по мере накопления у Губисполкома данных, являющихся основанием к отмене выборов.

Об отмене (частичной или полной) выборов ставится в известность соответствующий нижестоящий (уездный или волостной) исполком и сельсовет как организации, допустившие незаконности при производстве выборов и обязанные иметь наблюдение за тем, чтобы при перевыборах незаконностм не были допущены. О результатах новых выборов соответствующие исполкомы представляют ЦИК'ам союзных республик доклады и сведения каждые две недели; таким образом новые выборы ставятся под особый и специальный контроль высшего органа центральной власти каждой союзной республики. Результатом этого предписания закона явилось образование в каждой союзной республике специальной избирательной комиссии по примеру УССР, где при ВУЦИК'е учреждена Центральная Избирательная Комиссия, имеющая контроль и руководство по производству выборов на всей территории данной союзной республики.

74. Городской Совет. Первичной и основной ячейкой советского государственного строя являются городские и сельские советы.

Городские советы явились активными факторами Октябрьской революции, в дальнейшей истории создания советской государственности именно городские советы были организаторами рабочих масс города и села и создателями советского государственного аппарата. Городские советы, как органы пролетарской диктатуры, как органы низовой власти, группируют вокруг себя широкие трудящиеся массы, привлекая их к государственному управлению, социалистическому строительству и организуя их в активную социальную силу.

Несмотря на все это, до сих пор отсутствовало единое для всех союзных республик ясное и точное определение городского совета, его задач и организации. Так, Положения РСФСР и БССР говорят, что горсовет в пределах своего ведения является высшим органом власти на территории соответствующего города или поселка и об'единяет все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве (Ст. 3 Положения о городских советах РСФСР; С. У. РСФСР 1925 г., № 91, ст. 662). По законодательству же УССР, городские и поселковые советы в пределах их ведения и в границах обслуживаемой ими территории являются высшим органом власти, действующим под руководством вышестоящих с'ездов советов и их исполнительных комитетов. В ЗСФСР, согласно Положения о Тифлиском горсовете, высшим органом власти города Тифлиса и его уезда является с'езд советов города и уезда, а между с'ездами высшей местной властью является пленарное заседание Тифлиского горсовета, который таким образом выполняет функции высшего органа власти не только по отношению к городу Тифлису, но и к

его уезду, и пленум которого рассматривает отчет исполкома по управлению и ведению хозяйства города и уезда.

Поэтому перед законодательством союзных республик стала задача по внесению единства в законодательство о горсоветах, по унификации норм, определяющих правовое положение горсоветов, их задачи и предметы их деятельности, а равно их взаимоотношения с исполкомами и вопрос об исполнительных органах горсоветов.

Разрешению этой задачи и посвящено постановление Президиума ЦИК Союза ССР от 8 февраля 1928 г.: „Основные положения об организации в Союзе ССР городских советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов“ (Собр. Зак. СССР 1928 г. № 10, ст. 86). Целью издания этого закона, устанавливающего единство организации и деятельности городских советов, как основных ячеек советского государственного строя, является „дальнейшее укрепление и развитие деятельности городских советов и направление этой деятельности по линии разрешения коренных задач социалистического переустройства страны, улучшение работы городских советов по вовлечению широких масс трудящегося городского населения в государственное строительство и управление, а также внесение единообразия в организационное построение городских советов“.

Исходя из этого, закон и предлагает ЦИК'ам союзных республик провести в жизнь организацию горсоветов на следующих основаниях:

1. В каждом городе и в каждом рабочем поселке должен быть свой горсовет (ст. 1). В настоящее время в этом отношении имеется разнобой: так в РСФСР городские советы образуются во всех городах и рабочих поселках (С. У. РСФСР 1925 г., № 91, ст. 662), а в УССР городские советы образуются в каждом окружном городе и в прочих городах с населением не менее 10.000 жителей. („Положение о городских советах“: С. У. УССР. 1927 г. № 51—52, ст. 214), а в поселениях городского типа, в поселениях фабрично-заводских и рудничных, в поселениях железнодорожных, курортных, дачных и т. п. образуются поселковые советы, но и то лишь при условии, если население их составляет не менее 1.000 жителей и притом если сельское хозяйство является главным занятием не более чем 40% населения данного поселения („Положение о поселковых советах“: С. У. УССР 1927 г., № 49—50, ст. 213).

2. В крупнейших городах с населением свыше 100.000 жителей возможно образование районных советов, при чем выборы в последние должны производиться самостоятельно от выборов в общегородской совет (ст. 6). В настоящее время возможность образования районных советов, об'единяющих отдельные части города, предусмотрена в различных союзных республиках различно; так, в РСФСР для городов с населением более 50.000 человек, а в УССР — для „больших городов с развитою промыш-

ленностью и значительным количеством рабочего населения“ и для „территориально отдаленных от города местностей, входящих в состав городской черты, с компактными массами населения“.

3. Горсовет есть высший орган власти на территории города или рабочего поселка, подчиненный, в то же самое время, вышестоящему исполкому, т.-е. исполкому той административно-территориальной единицы, в состав которой входит данный город или рабочий поселок (ст. 10 и 29). В этой формулировке закона нашел свое выражение общий принцип построения и деятельности всего советского государственного аппарата, а именно — принцип демократического централизма, согласно которому советский государственный аппарат построен и действует на основе централизованного руководства и децентрализованного выполнения задач по управлению страною. Из этого общего принципа вытекают два положения. Первое: чем выше положение органа власти, тем шире его компетенция; но каждый совет, каждый с'езд советов и исполком управомочен действовать как высший орган власти в пределах своей территории и выполнять все лежащие на всем государственном аппарате задачи, за исключением лишь тех, которые действующим законодательством положительно отнесены к компетенции вышестоящего с'езда советов или исполкома. И второе: горсовет, как и каждый совет, с'езд советов и исполком, действует и свои задачи выполняет не обособленно от всех прочих органов советской государственной власти, но вместе с ними, на началах соподчиненных с другими горсоветами вышестоящему с'езду советов и исполкому, осуществляя свои функции под руководством и контролем вышестоящего исполкома. Действующее в настоящее время положение о горсоветах РСФСР указывает, что горсоветы в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и ответственны перед вышестоящими с'ездами советов и и их исполкомами, а также перед Президиумом ВЦИК (ст. 3 и 15), а УССР определяет, что горсоветы в пределах своей компетенции являются высшими органами власти на территории города и несут ответственность за свою работу перед вышестоящими с'ездами советов и их исполкомами (ст. 1 и 4).

4. Горсовет имеет двойную компетенцию: а) он разрешает все вопросы городского значения и б) он обсуждает все вопросы более широкого значения от районного и уездного до республиканского и общесоюзного (ст. 11). Разрешение всех вопросов городского значения входит в компетенцию горсовета потому, что горсовет является высшим органом власти на территории города. Обсуждение же всех вопросов не чисто местного городского значения входит в круг ведения горсовета и составляет одну из его основных функций по двум основаниям. Во-первых, постановкою этих вопросов, затрагивающих интересы более широкого значения, горсовет, как основной орган диктатуры пролетариата и об'единения широких масс трудящегося населения города, про-

являет свою государственную и общественную инициативу по этим вопросам и тем самым, как орган власти, ставит в повестку дня вышестоящего с'езда советов или исполкома эти вопросы, как предметы, обязательные к обсуждению этими вышестоящими органами. Во-вторых, из обсуждения этих вопросов горсоветами, из прений при этом обсуждении и из вынесенных по этим вопросам резолюций горсовета вышестоящие с'езд советов и исполком, а также и иные органы советской государственной власти и организации советской общественности получают наиболее ясное выражение организованного общественного мнения, так как горсовет является органом власти, об'единяющим вокруг себя широкие массы трудящегося населения города и вовлекающим их в дело управления и социалистического переустройства страны. Таким образом, обсуждение горсоветом вопросов общего значения, выходящих за сферу интересов значения чисто городского, не только не умаляет роли горсовета, как высшего органа власти на территории города, но наоборот, повышает его значение, делая горсовет органом, чье организованное мнение положительно и безусловно необходимо для разрешения этих вопросов органами власти, на то по закону управомоченными. В этом обсуждении выявляется организованное общественное мнение широких масс трудящегося населения города, обязывающее вышестоящие органы прислушаться к нему и уже на основе этого голоса мест решить как вопрос о наличности и настоятельности той или иной местной либо общей потребности, так и вопрос о необходимости и целесообразности того или иного мероприятия к удовлетворению потребности местного населения, хозяйства и управления. Здесь, в этом обсуждении голос местного населения, заявляющего о своих потребностях, является в то же самое время голосом этого населения, критикующего мероприятия вышестоящих органов власти. Эта функция горсовета принадлежит ему и по действующему законодательству: так, в положении о горсоветах РСФСР 1925 г. указывается, что в соответствии со ст. 64 Конституции РСФСР горсоветы имеют своей задачей как разрешение всех вопросов, имеющих местное для данного города (поселка) значение, так и обсуждение вопросов общегосударственного значения как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполкомов, а равно по представлению районных советов города (ст. 4, п. п. „б“ и „е“).

5. Каждый горсовет имеет свой самостоятельный бюджет, как часть единого губернского или соответствующего ему бюджета, утверждаемый притом самим горсоветом (ст. 12). Этою нормою окончательно разрешается во всесоюзном масштабе вопрос о признании за горсоветами права на обладание своим самостоятельным бюджетом. Необходимость создания особого городского бюджета вызвана тем, что перед горсоветами встала во всей широте задача активного практического участия в восстановлении и переустройстве народного хозяйства, а для этого необходимо

прежде всего расширить хозяйственно - культурную компетенцию горсоветов, расширить и укрепить материально - имущественную базу их работы и тем закрепить во всесоюзном масштабе установившуюся практику таких союзных республик, как РСФСР, горсоветы которой имеют в ряду своих задач „составление, рассмотрение, утверждение и исполнение городского бюджета, а также утверждение отчета по его исполнению" (ст. 4, п. „ж"), и УССР, горсоветы которой „составляют, рассматривают, утверждают и исполняют городской бюджет, а также утверждают отчет об его исполнении, согласно законодательству о местных финансах". Обладая своим самостоятельным городским бюджетом, горсовет а) имеет свою особую имущественную базу, свое имущество, обособленное от имущества своего района, уезда, округа, губернии; в числе этого имущества за горсоветом закрепляются все предприятия, земли, строения, входящие в пределы городской черты и имеющие городское значение (ст. 12 и 16); б) имеет право устанавливать местные налоги, сборы и надбавки к государственным налогам и сборам в свой доход, в доход своего городского бюджета, в пределах действующих законов (ст. 14).

6. Городские советы пользуются правами юридического лица (ст. 22), т. е. имеют право от своего имени, а не по уполномочию вышестоящего исполкома, приобретать права по имуществу, вступать в обязательства, искать и отвечать на суде (ст. 13 Гражд. Код.), и потому имеют право на основании законов Союза ССР и союзных республик заключать займы (ст. 17). Эти права, права юридического лица, признаны были за горсоветами лишь после того как за горсоветами признано было право на самостоятельный бюджет; в упомянутых выше положениях о горсоветах РСФСР и УССР признано существование самостоятельных городских бюджетов, а потому и указано, что горсоветы пользуются всеми правами юридического лица (ст. 5, ст. 10).

7. Горсоветы имеют право издания обязательных постановлений и определения за их нарушение взысканий в административном порядке в об'еме таковых прав, предоставленных соответствующим исполкомам (ст. 19). Этим установлено единообразие во всесоюзном масштабе прав горсоветов в отраслях административной и обеспечения в пределах города (поселка) революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности. До введения в действие указанных выше положений о горсоветах правом издания обязательных постановлений обладали лишь Губ. и Окрисполкомы; им же принадлежало право и налагать административные взыскания за нарушение (либо неисполнение) этих издаваемых ими обязательных постановлений. В Положении о горсоветах РСФСР 1925 г. предусмотрено право горсоветов только на издание обязательных постановлений (ст. 22); в Положении же о горсоветах УССР 1927 г. говорится о праве горсоветов как на издание обязательных постановлений, так и на применение за их нарушение через окружные админи-

стративные отделы или районные административно - милицейские отделения мер административного воздействия, а равно и наблюдение за правильностью применения мер административного воздействия за нарушение изданных горсоветами обязательных постановлений (ст. 3). Имеющийся, таким образом, в этом отношении разнобой устраняется единообразным определением функций горсоветов в этой области. Этим подчеркивается, что горсовет, наряду с выделением его на основе самостоятельного бюджета в самостоятельную хозяйственную единицу, выделяется также и в особую административно - территориальную единицу, соподчиненную, как мы указали выше, соответствующему исполкому.

8. Органами городского совета являются его пленум и его президиум; пленум горсовета есть орган руководящий, президиум горсовета есть орган исполнительный (ст. 23 и 24). Этим, мы полагаем, не уничтожается право РСФСР образовывать в заштатных (безуездных) городах и поселках горисполкомы из семи человек, выделяющие из своего состава для постоянной работы президиум в числе не более трех лиц (ст. 17), как не аннулируется и право УССР признавать исполнительным органом горсовета также и его председателя, на обязанности которого лежит проводить в жизнь постановления и распоряжения горсовета и его президиума, руководить работою технического аппарата горсовета и в неотложных случаях, в промежутках между заседаниями президиума совета, давать распоряжения, принимать необходимые мероприятия по делам, относящимся к компетенции президиума горсовета (ст. 43 и 44).

9. Горсовет своих отделов, кроме коммунального, не имеет, а свою работу по отдельным отраслям управления проводит через аппарат и отделы соответствующего исполкома, в составе которых для этого выделяются соответствующие части, работающие под руководством и по заданиям президиума горсовета. Это означает, что президиум горсовета, являясь особым органом горсовета, его исполнительным органом, этим самым не превращается в исполнительный комитет, не становится горисполкомом, именно потому, что не имеет в своем составе самостоятельных своих отделов для проведения через них своей работы, которую он, президиум горсовета, проводит через отделы соответствующего исполкома, в котором в целях чисто технического удобства, а отнюдь не в целях административных (управления либо руководства) выделяются лишь особые части, работающие под руководством и по заданиям президиума горсовета как его чисто технический, а вовсе не административный аппарат. Этим путем избегается отделение чисто городского исполнительного аппарата от аппарата окружного либо районного, распространяющего свою деятельность как на город, так и на село. Другими словами, этим путем избегается противопоставление интересов города интересам села и обеспечивается организационно союз города и села. Этим закрепляется в общесоюзном масштабе

практика РСФСР и УССР, согласно которой: а) для непосредственного заведывания городским хозяйством горсоветы могут образовывать городские и коммунальные отделы, б) техническое, а отнюдь не административное, выполнение всей остальной работы горсовета производится отделами и инспектурами соответствующих исполкомов, в которых выделяются отдельные части с делопроизводством, учетом и отчетностью непосредственно городского характера, в) для заведывания этими частями, выделенными для городской работы, горсоветом назначаются заведующие по соглашению с соответствующим исполкомом (ст. 19; ст. 39). Лишь в городах и рабочих поселках, не являющихся административным центром (округа или района), союзный закон ведение работы по горсовету возлагает на президиум горсовета и его технический аппарат; след., и здесь президиум горсовета своих особых отделов и инспектур не образует и в исполком не превращается. Таким образом, вопрос о том, должны ли быть особые горисполкомы, т.-е. исполнительные комитеты городских советов со своими отделами и инспектурами, подчиненными, в порядке двойной подчиненности, соответствующим отделам и инспектурам вышестоящего исполкома, разрешен союзным законом для всего Союза ССР отрицательно (смотри ниже о горисполкомах).

10. Являясь органом, об'единяющим вокруг себя широкие массы трудящегося населения города и вовлекающим эти массы в государственное строительство и управление, горсовет образует, в целях широкого вовлечения как пролетарских, так и вообще трудящихся масс города в государственное управление, секции и комиссии, при чем членами секций могут быть и нечлены горсовета, но в работе секции все его члены, даже не будучи членами горсовета, пользуются правом решающего голоса. Это последнее об'ясняется тем, что секция не есть орган власти, имеющий право издания нормативных актов, но все свои предложения и проекты секция проводит через президиум или пленум горсовета, и, след., секция не есть часть горсовета, а горсовет не есть сумма своих секций в виду разнородности состава секций и состава горсовета: в состав секций могут привлекаться и нечлены горсовета. Обязательно образуются секции: коммунального хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения, торгово-кооперативная и рабоче-крестьянской инспекции (ст. 26).

11. Хотя горсовет подчиняется вышестоящему исполкому, но в то же время этот вышестоящий исполком отчитывается в своей работе перед горсоветом (ст. 30). Этим отмечается значение горсовета, как органа, выявляющего организованное общественное мнение широких пролетарских и трудящихся масс города, о чем мы говорили выше и что подчеркивается указанием ст. 20 того же союзного закона на то, что горсоветы в мелких городах, не имеющих ни крупного хозяйства, ни промышленного пролета-

риата и потому не обладающие правом активного руководства в области обслуживания культурных и бытовых нужд рабочего населения, тем не менее осуществляют функции общественного контроля в отношении деятельности соответствующего исполкома и его различных учреждений и предприятий.

12. Как высший орган власти в пределах города или рабочего поселка, горсовет имеет право, а так как право госоргана есть в то же время и его обязанность, то и обязан осуществлять контроль учреждений и предприятий не только подведомственных данному горсовету, но и не подведомственных ему, находящихся на территории города, но без права вмешательства в хозяйственную или административную деятельность этих неподведомственных ему предприятий (ст. 18). Это последнее, т.-е. непризнание за горсоветом права на вмешательство в оперативную деятельность неподведомственных ему учреждений и предприятий, об'ясняется стремлением законодателя избежать двоевластия, которое в противном случае неминуемо имело бы место.

13. В выборах горсоветов участвуют исключительно трудящиеся (ст. 3), но при этом избиратели различных слоев трудящихся данного города или рабочего поселка участвуют в выборах депутатов в горсовет по одинаковой, установленной для них, согласно конституции, норме (ст. 4). Этим последним указанием аннулируется установленное некоторыми союзными республиками деление избирателей в горсоветы на несколько категорий с установлением для каждой из этих категорий особых норм; так, например, на Украине избиратели делятся на рабочих, служащих, жен рабочих и служащих, красноармейцев, кустарей, студентов Вузов с неодинаковою нормою избрания (рабочие 1 на 25, служащие 1 на 100 и т. д.; смотри С. У. УССР 1926 г., № 79, ст. 479); союзным законом такое деление избирателей в горсовет на курии устраняется в общесоюзном масштабе.

Резюмируя изложенное, мы приходим к следующему определению горсовета в отношении его организации и компетенции:

Городской совет: 1) об'единяет широкие массы трудящегося городского населения и вовлекает их в государственное строительство и управление; 2) активно участвует в восстановлении и переустройстве народного хозяйства; 3) является высшим органом власти на территории города или рабочего поселка, выделенным: а) в особую административно-территориальную единицу с правом издания обязательных постановлений и наложения взысканий за их нарушение и контроля неподведомственных ему учреждений и предприятий, а также содействия им в работе, но без вмешательства в их хозяйственную и административную деятельность; б) в особую самостоятельную хозяйственную единицу на основе особого самостоятельного городского бюджета, в силу чего обладает правами юридического лица; 4) будучи подотчетен вышестоящему исполкому, сам в то же время принимает

от него отчет; 5) имея право на образование особого от исполкома коммунального отдела, всю остальную свою работу проводит через аппарат вышестоящего исполкома, действующего в этом отношении под руководством и по заданиям президиума горсовета, который, однако, этим не превращается в горисполком; 6) образует секции, как свой ближайший рабочий аппарат, а не как совещательные придатки к отделам исполкома, на основе привлечения в состав секций и нечленов горсовета, но из числа лиц, пользующихся избирательными правами, в силу чего горсовет охватывает своей работой и вовлекает в свою работу весь свой избирательный корпус; 7) избирается исключительно трудящимися города, производящими выборы своих депутатов в горсовет по одинаковой для всех избирателей норме, устанавливаемой конституцией.

Более детальное рассмотрение функций горсоветов приводит нас к следующему:

Предметы деятельности горсоветов: а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих органов Советской власти, б) принятию мер к поднятию данной территории в хозяйственном и культурном отношениях, в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение, и г) обсуждение вопросов общегосударственного значения. Из этого перечня предметов ведения горсовета мы видим, что горсовет есть орган государственного управления и в то же время аппарат местного самоуправления.

Как орган государственного управления, горсовет действует как орган государственной власти при проведении в жизнь постановлений органов центральной и местных властей, с одной стороны, об'единяет и регулирует действия всех местных органов власти в пределах своего города или поселка, а, с другой стороны, выполняет функции контрольного характера: наблюдает через свои секции и даже через отдельных членов горсовета за правильным выполнением органами местной власти законов и распоряжений (см. § Секции Горсовета).

Как аппарат местного самоуправления, горсовет проводит мероприятия хозяйственного значения (водопровод, канализация, трамвай, освещение, общественное питание, сдача в аренду городских имуществ и непосредственная эксплоатация их и т. п.).

Вместе с тем горсовет следит за правильной постановкой в своей местности дела охраны общественной безопасности и правопорядка, издает обязательные постановления, наблюдает за надлежащей организацией и укомплектованием милиции и уголовного розыска, а равно содействует правильной организации судебного и следственного аппарата и наблюдает через свои секции и через отдельных членов горсовета за правильным функционированием всех органов местной государственной власти, состоящих на местном бюджете. Поэтому об'ектом такого контроля горсовета являются: нарсуды, нотариальные конторы,

нарследователи, милиция, уголовный розыск, места лишения свободы (допры) и т. п. Члены горсовета осуществляют этот контроль и специальные обследования указанных госучреждений по специальным поручениям горсовета.

В РСФСР горсоветы обладают целым рядом предприятий коммунального характера, которые они или непосредственно эксплоатируют, либо сдают в аренду, и, таким образом, имеют определенную материальную базу для самостоятельного ведения и расширения городского хозяйства, для заведывания которым горсоветы образуют городские коммунальные отделы. В силу этого горсоветы в РСФСР имеют свое городское хозяйство, обособленное от хозяйства губернии или округа, имеют специальные органы для заведывания этим хозяйством — горкоммунотделы — и специальный бюджет городского хозяйства, в который в качестве доходных статей входят поступления от непосредственной эксплоатации и от аренды городских предприятий, т. е. поступления неналогового характера, эта основа советского местного бюджета. Таким образом, горсоветы в РСФСР являются самостоятельно хозяйствующими суб'ектами, а потому и пользуются правами юридического лица, т. е. имеют право самостоятельно совершать гражданско-правовые (имущественные) сделки, вступать в обязательства, искать и отвечать на суде.

Вместе с тем, пользуясь всеми правами юридического лица, горсоветы РСФСР „имеют право в установленном законом порядке заключать займы в государственных, кооперативных и частных учреждениях, а также у отдельных лиц как в Союзе ССР, так и за границей, под векселя и иные обязательства, долгосрочные и краткосрочные, а также путем выпуска облигаций" (ст. 24, п. „з" Полож. о горсоветах 1925 г. С. У. РСФСР 1925 г., № 91, ст. 662).

В УССР с изданием Положения о горсоветах 1927 г. (С. У. УССР 1927 г., № 51—52, ст. 214) горсоветы так же, как и в РСФСР, приобрели целый ряд имущественных прав, свой самостоятельный бюджет, а потому и все права юридического лица, в том числе и право „заключать в порядке, установленном законом, займы у государственных, кооперативных и частных учреждений, а также и у отдельных лиц под векселя и иные обязательства" (ст. 15, п. „м"). Относительно городских коммунальных отделов следует заметить, что по Положению о горсоветах УССР 1927 г. таковые отделы организуются не в каждом городе, а лишь в крупных городах по списку, утвержденному Президиумом ВУЦИК'а, и, будучи образованы, находятся в непосредственном ведении горсовета и работают под его руководством.

Выборы в горсовет в РСФСР производятся пропорционально количеству проживающего в городах населения. Так, например, в городах с населением в тысячу человек городские советы избираются по нормам один депутат на пятнадцать избирателей; в городах с населением от тысячи до трех тысяч человек — один

депутат на двадцать избирателей и т. д. В городах Москве и Ленинграде городские советы избираются по нормам — один депутат на четыреста избирателей (С. У. РСФСР 1925 г., № 91, ст. 662).

Выборы в городские советы УССР производятся по норме: один депутат на каждые сто избирателей от рабочих всех родов промышленных заведений (фабрик, заводов и т. п.) и от воинских частей Красной Армии и Флота, один депутат на каждые двести избирателей от рабочих непромышленных заведений и служащих всех государственных, общественных и частных учреждений, организаций и предприятий, один депутат на каждые триста избирателей от всех прочих категорий избирателей (С. У. УССР 1926 г., № 79, ст. 479).

Такою троякою нормою представительства для городских советов и поселковых советов фабрично-заводского типа, а также двоякою нормою для всех прочих поселковых советов законодатель имел целью обеспечить преобладание в городских и поселковых советах рабочего элемента, как условие обеспечения проведения классовой пролетарской политики в городском и поселковом совете и делегирования классовых представителей при выборах на с'езды и в вышестоящие органы Советской власти. С изданием же Президиумом ЦИК'а Союза ССР „Основных Положений об организации горсоветов" (С. З. СССР 1928 г., № 10, ст. 86) для всех избирателей в горсовет должна быть установлена одинаковая норма выборов.

75. Пленум городского совета. Союзный закон от 8-го февраля 1928 г. указывает, что руководящим органом горсовета является его пленум, что пленум горсовета собирается не реже одного раза в месяц и рассматривает и разрешает все основные вопросы городского хозяйства и управления, в том числе утверждает городской бюджет (ст. 23). Таким именно руководящим органом пленум горсовета является и по законодательству союзных республик.

Как только избран новый состав горсовета, так сейчас же руководившая выборами избирательная комиссия в РСФСР — или президиум горсовета прежнего состава в УССР — собирает первый пленум нового состава горсовета в срок, устанавливаемый планом перевыборов. Этот первый пленум нового состава горсовета открывается в РСФСР председателем прежнего совета. В повестку заседания этого первого пленума горсовета входят выборы президиума нового горсовета и мандатной комиссии и заслушание отчета избирательной комиссии. В дальнейшем пленарные заседания горсовета созываются президиумом горсовета и должны происходить не реже одного раза в месяц, при чем возможны и экстренные заседания пленума, созываемые по инициативе президиума или по требованию не менее одной трети общего числа членов горсовета.

Горсовет является органом об'единяющим широкие массы трудящегося населения города или рабочего поселка, ознако-

мляющим эти массы с вопросами государственного строительства и управления и народного хозяйства и вовлекающим эти массы в дело государственного управления. Поэтому вся работа горсовета должна протекать максимально на виду у трудящихся данного города либо поселка. Отсюда вытекает требование закона, чтобы пленумы горсовета устраивались по возможности ближе к трудящемуся населению, на фабриках, заводах, в клубах профессиональных союзов, в помещениях профессиональных об'единений и т. п. О месте и времени заседания пленума и о повестке дня заседания об'является во всеобщее сведение не позднее, чем за три дня до заседания. На заседаниях пленума правом решающего голоса пользуются только члены горсовета; но в заседаниях пленума принимают участие, с правом совещательного голоса, все кандидаты в члены горсовета, а также по мере фактической возможности представители и члены фабрично-заводских и местных комитетов, профессиональных союзов, воинских частей, делегатских женских собраний и других общественных организаций. Вообще же все заседания пленума горсовета являются публичными, и на них могут присутствовать широкие слои трудящегося населения, за исключением тех редких случаев, когда по постановлению горсовета или его президиума заседание будет об'явлено закрытым. Сверх того к участию в заседаниях пленума горсовет привлекает заведующих отделами и инспектурами подлежащего исполкома, городским коммунальным отделом и частями, выделенными для городской работы в отделах соответствующих исполкомов, как лиц, непосредственно и фактически выполняющих всю работу горсовета.

Пленум горсовета имеет следующую компетенцию, он:

а) утверждает городской бюджет, займы и отчеты по исполнению бюджета;

б) избирает делегатов на с'езды советов;

в) избирает и переизбирает членов президиума и мандатной комиссии горсовета;

г) рассматривает все вопросы местного советского строительства, местного хозяйства и управления;

д) определяет число секций, предметы их ведения и распределяет членов совета по секциям, заслушивает отчеты секций;

е) утверждает план работ горсовета и его секций;

ж) утверждает проекты обязательных постановлений, имеющих наиболее важное значение;

з) рассматривает отчеты своего президиума, а также доклады и отчеты заведующих отделами исполкома и частями, выделенными для городской работы в отделах исполкома.

Так как горсовет, помимо разрешения вопросов городского значения, имеет право обсуждать вопросы более широкого характера, то, независимо от рассмотрения вышеперечисленных вопросов местного значения, городской совет в пленарном своем

заседании заслушивает доклады представителей правительства или вышестоящих исполкомов и обсуждает все вопросы общегосударственного строительства, а также вопросы общеполитического характера; обсуждает он все эти вопросы как пособственной своей инициативе, так и по предложению вышестоящих исполкомов.

Заседания пленума действительны при наличии не менее половины числа членов горсовета; эта норма (кворум) обязательна не только для открытия заседания пленума, но и во все время работы этого заседания; таким образом, обнаружив во время хода заседания пленума, что в зале заседания присутствует менее половины числа членов горсовета, то-есть, что заседание идет при отсутствии кворума и потому все постановления пленума при недостатке кворума являются незаконными и недействительными, президиум обязан заседание пленума закрыть, а неявившихся на пленум или ушедших с заседания пленума членов горсовета запросить о причинах их отсутствия, послужившего основанием к закрытию заседания (то-есть к срыву пленума), для сообщения их избирателям о невыполнении их депутатом своих обязанностей члена горсовета, а к числу этих обязанностей относится и исправное посещение всех заседаний как пленума, так и секций и комиссий горсовета, в которые он зачислен; в случае же невозможности быть на заседании пленума, член совета обязан заблаговременно об этом известить председателя горсовета либо мандатную комиссию.

76. Исполнительные органы горсоветов. „Основные Положения об организации в Союзе ССР горсоветов" от 8-го февраля 1928 г. (С. З. СССР 1928 г., № 10, ст. 86) устанавливают в ст. 24, что исполнительным органом горсовета является избираемый им президиум в числе лиц, определяемом законодательством союзных республик.

Положения о городских советах РСФСР и УССР, говоря об исполнительных органах горсоветов, упоминают о президиуме горсовета. Ст. 16 Положения о горсоветах РСФСР 1925 г.: „Для ведения работы городского совета и управления городским хозяйством городской совет избирает из своего состава председателя и президиум не более одиннадцати человек".

Ст. 36 Положения о горсоветах УССР 1927 г.: „Для проведения работы городского совета во всех отраслях городского управления и руководства деятельностью секций городской совет избирает из своей среды президиум в составе: председателя, его заместителя, секретаря и членов, всего в количестве не более 27 лиц, и кандидатов к ним в количестве, равном одной трети состава президиума".

Далее, Положение о горсоветах РСФСР 1925 г. устанавливает, что в заштатных (безуездных) городах и поселках горсоветы образуют горисполкомы в составе не свыше семи человек, которые для постоянной работы выделяют из своего состава

президиум в числе не более трех человек (ст. 17), и указывает, что президиумы горсоветов и горисполкомы заштатных городов между заседаниями пленумов горсоветов являются высшими органами власти на территории города или поселка и осуществляют в пределах действующих узаконений все мероприятия от имени горсоветов (ст. 18). Наконец, президиум горсовета и горисполком заштатного города отчитывается в своей работе перед пленумом горсовета не реже одного раза в полугодие (ст. 20).

Равным образом и Положение о горсоветах УССР 1927 г. указывает, что президиум горсовета (горисполкомов на Украине нет) „исполняет постановления горсовета и соответствующих вышестоящих органов власти и в промежутках между заседаниями пленума горсовета является высшим органом власти на территории города в пределах прав горсовета, за исключением тех, которые относятся к исключительному ведению пленума горсовета“ (ст. 37), и что „президиум горсовета отчитывается перед пленумом горсовета не менее двух раз в год“ (ст. 38).

Положение о горсоветах УССР к числу исполнительных органов горсовета относит и председателя горсовета, обязанного проводить в жизнь постановления и распоряжения горсовета и его президиума, председательствовать на заседаниях пленумов и президиума горсовета и руководить работой технического аппарата горсовета, а равно „в неотложных случаях, в промежутках между заседаниями президиума горсовета, давать распоряжения, принимать необходимые мероприятия, по делам, относящимся к компетенции президиума горсовета“ (ст. 43, 44).

В то время как волостной или районный исполкомы проводят свои постановления и всю свою текущую работу через свои отделения и инспекторов, а уездные, окружные и губернские исполкомы проводят это через свои отделы и инспектуры, горсоветы своих отделов и инспектур не образуют, а всю свою работу проводят через отделы, инспектуры и отделения соответствующих исполкомов. Единственный отдел, образование коего возможно для горсовета, это — коммунальный отдел для ведения дел коммунального (городского) хозяйства. Устанавливая этот порядок во всесоюзном масштабе, союзный закон от 8 февраля 1928 г. лишь закрепляет практику РСФСР и УССР.

Положение о горсоветах РСФСР ст. 19: „Для непосредственного заведывания городским хозяйством городские советы образуют городские коммунальные отделы. Техническое выполнение всей остальной работы городского совета производится отделами соответствующих исполнительных комитетов, в которых выделяются отдельные части с делопроизводством, учетом и отчетностью непосредственно городского характера. По отделам составляется отдельный хозяйственный план и отдельная смета, входящая, как часть, в особый городской бюджет. Для заведывания частями, выделенными для городской работы, городским советом назначаются заведывающие по соглашению с соответ-

ствующим исполнительным комитетом". Примечание: „по постановлению городского совета, самостоятельные коммунальные отделы могут не образовываться, и в этих случаях заведывание городским хозяйством возлагается на отделы соответствующих исполнительных комитетов".

Положение же о горсоветах УССР 1927 г. в ст. 39 указывает: „Горсоветы во всех отраслях городского управления, за исключением коммунального хозяйства в тех городах, в которых будут образованы отдельные отделы коммунального хозяйства, проводят свою работу через отделы и инспектуры окружного исполкома или отделения и инспекторов районного исполкома".

И в отношении исполнительных органов горсоветов, как и в остальных вопросах, касающихся горсоветов, до издания союзного закона от 8 февраля 1928 г. отсутствовала унификация законодательных норм. „Сейчас положение таково, что если в РСФСР для осуществления своих мероприятий городской совет имеет свой президиум и соответствующие части при отделах соответствующего исполнительного комитета (губернского, уездного), а для заведывания коммунальным хозяйством образуются самостоятельные городские коммунальные отделы, то в ряде других республик картина другая. В Закавказской федерации, поскольку там пленум горсовета об'единен с исполкомом, об'единяющим город и уезд, там ни самостоятельного президиума горсовета и никаких самостоятельных частей в аппарате нет, а есть отделы исполкома. На Украине картина такова, что хотя президиумы горсоветов и созданы, но они никакого аппарата не имеют; все решения пленумов горсовета, все планы работ, утвержденные горсоветом, должны быть рассмотрены на совместном заседании президиума надлежащего исполкома вместе с президиумом горсовета и только тогда получают силу. Таков смысл украинского законодательства. Если предложения городского совета будут признаны окружными отделами (инспектурами) расходящимися с планом работ, намеченными данными отдела, то эти решения горсовета передаются на окончательное решение окружного исполкома, которым (решением) и руководствуются отделы последнего. В законодательстве УССР не указывается даже, чтобы городской совет извещался о том, какая участь постигла вынесенное им решение, с которым тот или другой отдел окрисполкома не согласился. Возникающие споры между секцией и отделом переносятся на пленум горсовета, но, если окружный отдел не согласен с решением пленума горсовета, то он переносит вопрос в окрисполком, и последний окончательно решает вопрос" (А. Иванов: „Заметки к программе работ РКИ" — „Советское Строительство" 1927 г., № 5—6, стр. 21).

Мы привели настоящие строки недавно умершего тов. Андрея Иванова, характеризующие неудобство для горсоветов отсутствия у них специально организованных исполнительных органов, находящихся в непосредственном подчинении горсовету

и его президиуму. Подводя итог взаимоотношениям между горсоветами и окрисполкомами на Украине, тов. А. Иванов замечает: „Таковы взаимоотношения горсовета с окружным исполкомом и его отделами по существующему сейчас на Украине Положению о горсоветах. Что касается самостоятельного рабочего аппарата горсоветов, то ни о каком выделении городских частей в Положении УССР нигде не говорится; в отношении же коммунальных отделов сказано, что в городах по особому списку, утвержденному ВУЦИК, создаются отделы городского коммунального хозяйства на правах окружных. Совершенно очевидно, — утверждает тов. А. Иванов, — что такое положение городских советов в области взаимоотношений с исполкомами и в вопросе о рабочем аппарате стоит в остром противоречии с задачей поднятия инициативы и самостоятельности работы городских советов. Можно прямо сказать, что расширение их компетенции в области их культурного и хозяйственного строительства послужит усилению продуктивности и оживлению работы горсоветов в зависимости от того, насколько правильно будет разрешена проблема о взаимоотношениях с исполкомами и о самостоятельном рабочем аппарате". Приводя эту выдержку из статьи т. А. Иванова, мы полагаем, чло он был далек от мысли о создании горисполкомов, как специального рабочего аппарата горсоветов. Но, с другой стороны, мы должны признать, что с изданием союзного закона об основных положениях об организации в Союзе ССР горсоветов от 8 февраля 1928 г. все отмеченные тов. А. Ивановым недостатки будут устранены, так как предложено всем союзным республикам взаимоотношения горсоветов с соответствующими исполкомами урегулировать путем выделения в аппарате исполкомов соответствующих частей специально для проведения работы по отдельным отраслям управления горсоветов под руководством и по заданиям президиума горсовета и путем подчинения горсовета соответствующему исполкому, но с обязанием этого исполкома отчитываться в своей работе перед пленумом данного горсовета (ст. ст. 25, 29 и 30).

В заключение отметим правовое положение милиции и уголовного розыска в городах в области их организационного отношения к горсоветам. Союзный закон от 8 февраля 1928 г. в ст. 25 указывает, что „во всех городах и крупных рабочих поселках в распоряжении горсоветов находятся милиция и уголовный розыск при едином управлении". Положение о горсоветах РСФСР 1925 г. этого вопроса не касается, а Положение о горсоветах УССР 1927 г. в ст. 39, примечание 2, указывает, что „в городах с населением свыше 50.000 жителей организуются отдельные управления городской милиции. В прочих городах работа милиции в части обслуживания города отделяется от работы по округу и району".

77. Горисполком. В губернских и уездных (окружных) городах исполнительные комитеты при горсоветах не образуются.

В этих городах обязанности горисполкомов возложены законом на губернские и уездные исполкомы по принадлежности: губисполкомы и их отделы обслуживают губернский город, уездные (ныне окружные) исполкомы и их отделы обслуживают всю территорию уезда, включая и уездный город. Однако губернские и окружные исполкомы в промежутках между с'ездами советов отчитываются перед соответствующими горсоветами. С другой стороны, созыв пленума горсоветов в губернских и окружных городах и руководство их работой лежит на обязанности президиума соответствующих исполкомов.

Горисполкомы в УССР предполагалось образовывать лишь при горсоветах безуездных городов, местечек, фабрично-заводских поселков и прочих поселений городского типа. Эти горисполкомы избираются горсоветом в составе не свыше 7 человек и имеют при себе следующие отделы: 1) Управления, 2) Народного образования, 3) Здравоохранения, 4) Труда, 5) Коммунальный, прочие же отделы образуются не иначе, как по постановлению Губисполкома и соответствующего Народного Комиссариата (то же постановление ВУЦИК об организации горсоветов от 20 апреля 1921 года).

30 августа 1922 г. Президиум ВУЦИК постановил: „В целях согласования принятого 2-й Сессией ВУЦИК закона о горисполкомах с порядком, существующим в РСФСР, введение этого закона в действие, приостановить, представив его на усмотрение 3-й Сессии ВУЦИК“. В настоящее время на Украине горисполкомов не существует.

В РСФСР образование горисполкомов допущено лишь для горсоветов заштатных (безуездных) городов и поселков в виду отсутствия в этих поселениях соответствующих исполкомов. Ст. 17 Положения о горсоветах РСФСР 1925 г.: „В заштатных (безуездных) городах и поселках городские советы образуют городские исполнительные комитеты в составе не свыше семи человек, которые для постоянной работы выделяют из своего состава президиум в числе не более трех человек. Примечание: в тех заштатных (безуездных) городах и поселках, в которых организуются городские исполнительные комитеты, при последних могут образовываться соответствующие отделы на основаниях, устанавливаемых Президиумом ВЦИК'а“. Ст. 18 того же Положения РСФСР: „Президиумы городских советов или городские исполнительные комитеты, организуемые согласно ст. 17 настоящего Положения, между заседаниями пленумов являются высшими органами власти на территории города или поселка и осуществляют в пределах действующих узаконений все мероприятия от имени городских советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов.

78. Причины слияния губисполкома с горисполкомом. Слияние губ. или окр. исполкома с горисполкомом имеет свое возражение в утверждении, что надо обеспечить интересы города

особо от интересов деревни и выделить из интересов общегубернских специальные интересы города. Но при этом упускают из виду историческое об'единение интересов города и губернии в процессе революции и революционного строительства аппарата Советской власти. Это об'единение явилось само собою, как вполне естественное, в процессе борьбы города и села против контр-революции и оказалось одним из лучших средств организации смычки городского пролетариата с деревенским трудовым населением и изживания конфликтов между городом и селом.

Горсоветы, как органы диктатуры пролетариата, были первыми организаторами трудовых крестьянских масс в советы и проводниками диктатуры трудящихся на селе. С другой стороны, горсоветы были фактическими руководителями губисполкомов, пока те не окрепли и не охватили своим влиянием деревню. Таким образом исторически горсоветы явились как органы диктатуры пролетариата, об'единяющие и город и село. Это привело к организационному слиянию губернских и городских исполкомов.

Это историческое об'единение превратилось и в юридическое оформление. Высшим органом Советской власти в губернии является Губернский С'езд Советов. В выборах на этот с'езд принимает участие и горсовет. Губернский С'езд Советов избирает свой губисполком, единый орган на всю губернию, опирающийся на факт его избрания и представителями горсовета и таким образом являющийся представителем и трудовых масс села и городского пролетариата и отчитывающийся в своей деятельности перед пленумом горсовета.

Новая экономическая политика требует наибольшей смычки города с селом и осуществления известного руководства пролетариата над крестьянством, как промежуточным общественным слоем, состоящим из мелких производителей. Следовательно, обособление горсовета и губисполкома совершенно не соответствует моменту.

При этом надо помнить, что горсовет не городская дума, интересы и функции которой ограничивались городом, а губисполком не губернская земская управа, интересы которой были обособлены от интересов города. И горсовет и губисполком — оба они государственные органы, образованные на основе выборности с мест, и между ними нет различия компетенции городской думы и земства. Губисполком, сам вырастающий из недр сельских, городских, поселковых и прочих ячеек, об'единяет все их и, как высшая власть в губернии, есть единый и всеоб'емлющий орган управления и самоуправления: губисполком есть в одно и то же время и губернатор, и городская управа, и земская управа: он об'единяет и администрацию и хозяйство как в губернии, так и в уездах (районированном округе) так, равно и в отдельных городах.

Городской пролетариат победил и побеждает не потому, что он стремился обособить интересы города от интересов села и выделить городские дела из общегубернских, но потому, что он направлял все свои усилия завоевать влияние на крестьянские массы, на многомиллионное население деревни. В настоящее время городской пролетариат достиг этой цели, организовал крепкую рабочую и крестьянскую власть, рабоче-крестьянское государство, основою которого мы имеем пролетариат, ведущий за собой крестьянство.

Поэтому попытка раз'единения горсовета от губисполкома, равно как и от окрисполкома, была бы исторически неправильной и политически нецелесообразной.

Городское хозяйство по мере своего развития обособляется и выделяется из общего хозяйства губернии или округа, а для регулирования городской жизни образуется специальный орган — президиум горсовета, и горсовет становится органом, не только выявляющим волю и общественное мнение рабочего класса, не только администрирующим с помощью своего права издавать обязательные для населения города постановления, но и непосредственно хозяйствующим через подчиненный ему отдел городского коммунального хозяйства. Но все это вместе взятое отнюдь еще не означает, что президиум горсовета по своему положению и по своим правам равнозначущ горисполкому. Существенное различие между ними состоит в том, что исполком имеет в своем составе отделы, т.-е. местные органы центральных ведомств, наркоматов, деятельность каковых отделов, как органов власти, исполком регулирует и согласовывает как орган власти, между тем как в составе президиума горсовета ни одного отдела, как местного органа центральной государственной власти, не состоит, отдел же городского коммунального хозяйства, непосредственно подчиненный горсовету, нельзя рассматривать как местный орган какого-либо из наркоматов (какого именно?): это есть специальный аппарат, особо выделенный, т.-е. специально организованный для заведывания городским имуществом и городскими коммунальными предприятиями.

79. Права и обязанности члена горсовета.

1. Определение понятия члена горсовета. Членом горсовета считается лицо, избранное в горсовет согласно действующих законоположений о выборах в советы. Следовательно, нельзя быть членом горсовета по назначению и по кооптации (по избранию в члены совета самим советом). Отсюда следует, что горсовет не имеет права самопополнения: в случае выбытия кого-либо из членов совета его место заступает в порядке очередности кандидат в члены совета, избранный на соответствующем избирательном собрании.

С какого момента следует считать данное лицо, выбранным в члены городского или поселкового совета, членом совета?

Законодательство РСФСР устанавливает требование, чтобы проверка правильности избрания депутатов горсовета ставилась под контроль самого горсовета, а не иного органа. Этот контроль выражается в том, что правильность избрания кандидата в члены горсовета проверяется мандатной комиссией, образуемой горсоветом из среды своих членов, просматривающей протоколы об избрании со всем относящимся к выборам делопроизводством. Вполне естественно, что к этой работе привлекается соответствующая городская избирательная комиссия. О результатах проделанной работы мандатная комиссия делает подробный доклад на пленуме горсовета, от которого и зависит в конечном счете утвердить выборы того или иного кандидата или же признать данные выборы неправильными (ст. 83, п. „б" Положения о городских советах, утв. ВЦИК'ом 24/X — 1925 г. С. У. РСФСР 1925 г., № 91, ст. 662). Аналогичная норма содержится и в Положении о горсоветах УССР 1927 г., ст. 79 коего указывает, что „к обязанностям мандатной комиссии относится: а) проверка совместно с избирательной комиссией правильности избрания депутатов горсовета и представление общего доклада пленуму горсовета об утверждении выборов". Отсюда следует, что в РСФСР и УСРР установилась практика, в силу которой каждый отдельный депутат может окончательно считаться членом горсовета лишь с момента утверждения его в этом звании постановлением пленума горсовета об утверждении выборов.

Срок полномочий членов городского и поселкового совета — один год, понимаемый однако не календарно, а в смысле: до новых выборов совета. Наряду с этим советское законодательство предусматривает случаи досрочного выбытия члена городского или поселкового совета из его состава. Это может иметь место: 1) по личному желанию депутата, заявившего об этом президиуму соответствующего совета, 2) вследствие утраты депутатом избирательных прав, например, по приговору суда, и 3) по постановлению самих избирателей (отзыв). О праве избирателей на досрочный отзыв членов горсовета говорит и союзный закон от 8 февраля 1928 г. в ст. 8: „В целях осуществления избирателями действительного контроля над деятельностью выбираемых ими членов городского совета, избирателям предоставляется право отзыва во всякое время избранных ими в городские советы депутатов, в частности, в случаях неудовлетворительной работы над выполнением данного избирателями наказа, непосещения заседаний городского совета, его комиссий и секций, невыполнения поручений совета и недопустимого для членов советов поведения (С. З. СССР 1928 г., № 10, ст. 86).

2. Права членов горсовета следующие:

а) участия во всех заседаниях горсовета;

б) участия в обсуждении и решении всех вопросов, поставленных на, повестку дня заседания горсовета;

в) участия в работах секций;

г) инициативы во внесении вопросов на обсуждение горсовета;

д) внесения своего особого мнения;

е) присутствия при работах во всех государственных и общественных учреждениях и предприятиях на территории совета;

ж) требования в необходимых случаях справок и раз'яснений от государственных учреждений и предприятий на территории совета за исключением сведений секретного характера;

з) поставления в известность президиума совета о всех замеченных ими правонарушениях, безхозяйственности, бюрократизме, волоките и т. п., без вмешательства, однако, в оперативную деятельность государственных учреждений или предприятий.

Из изложенного перечня прав члена горсовета видно, что член горсовета пользуется всеми правами члена парламента западно-европейских стран: он имеет и право инициативы по внесению вопросов характера законодательного или административного, и право запроса, так называемая „интерпелляция", административным органам губернии и округа, так как губисполком и окрисполком и их отделы отчитываются, как выше было указано, перед пленумом горсовета. Но в то же время права члена горсовета выше прав члена парламента: член горсовета имеет право — а, следовательно, и обязанность, так как права публичные есть в то же время и обязанности — наблюдения и контроля за выполнением постановлений горсовета и администрации и вообще за деятельностью должностных лиц и учреждений.

Права члена горсовета — это права публичные, т. е. являются в то же время и его обязанностью. Поэтому каждый член горсовета обязан своими правами пользоваться и в этом осуществлении своих прав и функций члена горсовета отчитываться как перед горсоветом и его секциям, так и перед своими избирателями, чтобы и горсовет, и его секция, и избиратели имели ясное представление о том, воспользовался ли данный член горсовета своими правами, в какой мере и насколько правильно.

В этом и состоит коренная разница в положении члена парламента на Западе и члена совета у нас: на Западе член парламента может и не осуществить своих парламентских прав и никому не давать в этом отчета, у нас же член совета обязан работать хотя бы в одной секции, т. к. у нас не парламентская говорильня, а работающий парламент.

3. Обязанности члена горсовета. Свои обязанности член горсовета осуществляет:

а) личным участием в работе совета, его секций и комиссий;

б) общественной работой как в своем учреждении или предприятии, так и в других организациях;

в) непосредственной и тесной связью со своими избирателями.

Этим определяется детализация его обязанностей.

Член горсовета обязан:

а) регулярно без опозданий посещать все заседания горсовета и тех секций, в которых он работает;

б) точно и быстро выполнять все обязанности, возложенные на него постановлением горсовета и секции;

в) отчитываться в своей деятельности как члена совета перед своими избирателями;

г) давать отчет горсовету, его президиуму и его секциям об исполнении возложенных на него обязанностей и поручений.

Являясь членом коллектива — совета, каждый его член обязан подчиняться дисциплине этого коллектива и потому должен выполнять все поручения, возлагаемые на него как всем советом, так и отдельными его секциями, в одной из которых он обязан активно работать.

Являясь представителем своих избирателей, член горсовета обязан делать своим избирателям отчеты о деятельности горсовета и о своей в нем и по его поручению работе. При этом законодательство устанавливает, что эти отчеты должны производиться не только на предвыборных собраниях, когда деятельность горсовета данного созыва и каждого из его членов уже заканчивается. Законодательство устанавливает принцип периодической отчетности депутата перед своими избирателями. Так, законодательство РСФСР и УССР устанавливает обязанность членов советов отчитываться перед своими избирателями в своей деятельности по совету не реже одного раза каждые три месяца.

В целях повышения общественной самодеятельности избирателей, вовлечения их в дело государственного управления, в целях установления и поддержания постоянной связи депутата со своими избирателями и гарантии проведения депутатом в совете наказа избирателей, в целях установления и поддержания постоянной связи совета с избирательным корпусом и обеспечения проведения советом воли избирателей, выявленной в организованном общественном мнении,— на каждом из членов совета, городского, поселкового и сельского, лежит обязанность ставить на обсуждение избирателей все очередные вопросы, подлежащие обсуждению совета, его секций и комиссий. Этим путем, путем совместного с депутатом обсуждения на широких собраниях избирателей тех вопросов, которые возникают в практике советов, и тех мероприятий, которыми тот или иной вопрос может быть разрешен, — широкие массы трудящегося населения вовлекаются в дело советского государственного, общественного и хозяйственного строительства, а депутат, член совета, получает от этих масс, как от своих избирателей, определенные указания на желательные мероприятия, которые он и обязан предложить совету, или на подлежащий возбуждению в совете вопрос, который он и имеет поставить в порядке своей депутатской инициативы.

Помимо выполнения изложенных выше обязанностей, член совета должен помнить, что он обязан в точности выполнить все общие поручения, налагаемые на него наказом, который принят избирательным собранием, где данный член совета избран, а также те специальные поручения, которые ему даются избирателями на их собраниях, где обсуждаются вопросы текущей практики совета. Избиратели имеют право требовать от своего депутата отчета во всем том, что сделано этим депутатом, как членом совета, и по каким причинам он не выполнил того, что ему было поручено. К выполнению своих обязанностей и возложенных на него поручений член совета должен относиться не формально-бюрократически, а с сознанием всей важности порученного ему общественного и государственного дела.

Являясь вообще сознательным гражданином и представителем трудящихся масс, облеченным их доверием, ими избранным на свой высокий пост депутата, член горсовета обязан своею личной жизнью быть примером для других и высоко держать авторитет представителя рабочего класса.

4. Ответственность члена горсовета. Общий принцип права отзыва избирателями каждого депутата из совета изложен в ст. 75 Конституции РСФСР 1925 г.: „Избиратели, пославшие в совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы“.

Принцип этот содержится в конституциях всех советских республик.

При этом законодательство РСФСР устанавливает, что постановление об отзыве как отдельных депутатов, так и всех их может быть принято собранием избирателей при участии не менее 35% с обязательным приглашением в эти собрания отзываемых депутатов: ст. 79 „Положения о городских советах“ С. У. РСФСР 1925 г., № 91, ст. 662: „Собрание при участии не менее тридцати пяти процентов избирателей может принять решение об отзыве как отдельных своих депутатов, так и всех их. В это собрание должны приглашаться отзываемые депутаты“. Примечание: „При отозвании депутатов новые выборы производятся особым распоряжением совета“. Законодательство же УССР устанавливает, что исключить из состава городского или поселкового совета отдельных их членов возможно „по постановлению собрания избирателей об отзыве депутата, принятому простым большинством голосов избирательного собрания того участка, в котором депутат был избран, если при том в собрании принимали участие не менее 50% избирателей, об'единяемых этим участком“ (ст. 8 п. „а“ Положения о горсоветах УССР 1927 г. и Положения о поселк. Советах УССР 1927 г.). Установление законодательством УССР кворума собрания избирателей для отзыва депутата из совета в 50% избирателей, об'единяемых данным участком, в то время как в РСФСР этот кворум определен в 35% избирателей, об'единенных этим собранием (участком), делает

положение члена совета, проводника диктатуры пролетариата, на Украине более устойчивым, нежели это имеется в РСФСР, где право отзыва депутата, и даже всех представителей от данной избирательной единицы, может быть осуществлено половиною плюс один от 35% избирателей.

5. Иммунитет членов городских и поселковых советов зафиксирован в специальных законах конституционного характера. Так, в УССР Положения о городских советах и о поселковых советах 1927 г. предусматривают депутатскую неприкосновенность членов советов: члены городского (поселкового) совета не могут быть арестованы без предварительного уведомления об этом президиума совета, а в срочных случаях — председателя совета. В исключительных случаях члены городского (поселкового) совета могут быть арестованы соответствующими органами власти с последующим уведомлением об этом президиума совета не позже 24 часов после ареста (ст. 70 Пол. о гор. сов.; ст. 71 Пол. о поселк. сов.). В тождественных нормах выражен иммунитет горсовета РСФСР (С. У. РСФСР 1925 г. № 91, ст. 662).

6. Связь депутатов с избирателями. Советский законодатель считает связь депутатов со своими избирателями, являющуюся по существу краеугольным камнем советского государственного строя, настолько важным правовым институтом, что посвящает нормам, регулирующим эту связь, целую главу в законе о городских или поселковых советах.

Члены совета отчитываются в своих действиях депутатов на собраниях, созываемых специально для заслушания и обсуждения отчета депутата. Эти собрания созываются как по распоряжению совета или его президиума, так и по требованию самих избирателей. О времени и месте такого собрания избиратели извещаются не позднее, как за три дня. Собрание считается состоявшимся при наличии на нем не менее 35% избирателей. В случае неявки этого кворума, назначается вторичное собрание, которое считается действительным и состоявшимся при всяком числе собравшихся, но оно созывается не ранее трех дней после первого, несостоявшегося собрания. Собрание избирателей открывается обязательно председателем совета по назначению президиумом совета, после чего собрание избирает свой президиум, который и руководит в дальнейшем собранием. Член совета о своем отчете, сделанном собранию избирателей, представляет в президиум совета доклад в семидневный срок. Собрание, при участии в нем не менее в РСФСР 35%, а в УССР 50% избирателей данного участка, может принять решение об отзыве как отдельных своих депутатов, так и всех их; но в это собрание отзываемые депутаты должны быть обязательно приглашены.

Независимо от созыва таких отчетных собраний, члены совета обязаны пользоваться каждым собранием своих избирателей (общие либо частные собрания в учреждениях, предприятиях, районные собрания неорганизованных групп избирателей,

районные собрания домашних хозяек и т. п.) для того, чтобы информировать их о работе совета, чтобы обсудить вместе с избирателями важнейшие вопросы, стоящие перед советом, его секциями и комиссиями, и чтобы получить от избирателей указания на недостатки в работе совета и на способы к их устранению, на средства к улучшению работы как совета, так и данного депутата.

80. Секции горсовета. 1. Значение секций. Горсовет есть орган, об'единяющий широкие массы трудящегося населения города и вовлекающий их в дело государственного управления и советского строительства. „В целях широкого вовлечения пролетарских трудящихся масс города в государственное управление и строительство, городские советы образуют секции и комиссии" (ст. 26 Союзного закона от 8 февраля 1928 г.). В состав секций могут и должны привлекаться и нечлены горсовета; но в работе секции все ее члены, как члены горсовета, так и нечлены горсовета, пользуются правом решающего голоса. Этим путем, привлечением и нечленов горсовета и притом на равных основаниях с членами горсовета, в дело государственного управления и строительства вовлекаются действительно широкие круги трудящегося населения города. Число секций горсовета определяется самими горсоветами, но союзный закон от 8 февраля 1928 г. указывает, что обязательно должны быть образованы следующие 6 секций: коммунального хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения, торгово-кооперативная и рабоче-крестьянской инспекции.

Каждый член горсовета обязан участвовать — и притом не на бумаге только числиться, а активно работать — хотя бы в одной секции. Этим преследуется цель вовлечения всех членов горсовета в практическую работу по государственному управлению и советскому строительству.

В основном задача секций состоит: а) в предварительной разработке вопросов, относящихся к ведению горсовета, б) в выполнении отдельных заданий горсовета и его президиума, в) в контроле над работой исполнительных органов совета. Выполнением этих задач секции содействуют работе совета в целом. Но при этом необходимо иметь в виду, что секция не есть часть совета, хотя бы уже по одному тому, что в составе секции могут быть и нечлены совета, т. е. лица, не облеченные депутатскими полномочиями, ни актами доверия к ним их избирателей, местного трудящегося населения. С другой стороны, секция совета не есть орган власти, каковым органом является совет, а не образованная им при себе секция либо комиссия. Поэтому постановления секций имеют обязательную силу только для ее членов и для ее бюро, как распорядительного и исполнительного органа секции, но для населения, для государственных и хозяйственных органов, учреждений и предприятий постановления секций делаются обязательными лишь по утверждении

их горсоветом или его президиумом. Поэтому-то законы союзных республик и устанавливают, что: а) постановления секций вступают в силу только после утверждения их городским советом или его президиумом, б) при несогласии секции с решением президиума горсовета, секция имеет право перенести вопрос на обсуждение и разрешение пленума горсовета, в) постановления секции проводятся в жизнь через президиум горсовета.

2. Организация секций. Секции утверждаются городским или поселковым советом по принадлежности на основе добровольной записи своих членов. Это значит, что хотя каждый член горсовета обязан участвовать хотя бы в одной секции, однако ему предоставляется выбор той секции, где он считает работу для себя более подходящей. Однако совету предоставляется право производить перераспределение членов по секциям в целях достижения большей продуктивности работ секции.

Первая обязанность вновь выбранного члена горсовета — записаться в секцию.

Горсовет или его президиум может любого избирателя включить, с его согласия, в состав той или иной секции. Таким образом, состав секций совета имеет тенденцию слиться с составом избирателей данного совета, с его избирательным корпусом. Но и обратно: горсовет либо его президиум может освобождать отдельных депутатов от работы в секциях, но лишь временно, так как не может быть члена горсовета, не работающего хотя бы в одной из его секций.

Общее руководство работой секции принадлежит пленуму и президиуму горсовета. Секция собирается в определенные сроки, устанавливаемые пленумом или президиумом совета и бюро секции.

3. Бюро секции есть распределительный и исполнительный орган секции, ответственный перед секциею за свою работу. Секция избирает бюро из числа своих членов на срок своих полномочий, то-есть до образования нового состава горсовета, в составе обычно до 5 членов, которые избирают из своей среды председателя, заместителя председателя и секретаря секции. В состав бюро обязательно включается руководитель соответствующей отрасли работ по городу; так, в состав бюро секции коммунального хозяйства обязательно должен быть включен (в общее число 5-ти членов) заведующий коммунальным отделом данного горсовета; это вполне целесообразно для увязки работ секции с работою отдела. Но, чтобы бюро секции не превращалось в орган, стоящий над секциею, чтобы секция не обратилась в организацию, подчиненную отделу соответствующего исполкома, законодатель счел необходимым особо оговорить, что хотя включение в состав бюро руководителя соответствующей отрасли городской работы и обязательно, однако, этот руководитель не может быть председателем ни секции, ни бюро.

Будучи исполнительным и распорядительным органом секции, ответственным за свою работу перед секциею, бюро секции, как и сама секция в ее целом, не есть орган власти и, следовательно, не вправе издавать никаких нормативных актов. Бюро подготовляет вопросы, подлежащие обсуждению в пленуме секции, собирает и систематизирует необходимые для этого материалы, ведет учет членов секции и ее комиссий и учет являющихся на заседания секции и комиссий, направляет по принадлежности постановления секции и наблюдает за их выполнением, участвует через своих представителей на заседаниях президиума горсовета с правом совещательного голоса.

Для рассмотрения общих вопросов, касающихся двух и более секций, могут созываться, по распоряжению президиума горсовета, совместные заседания бюро или пленумов секций.

4. Круг ведения секции. Секция является организациею, содействующей работе горсовета и контролирующей работу его исполнительных органов. Этим определяется и круг предметов ведения секции. Поэтому секция:

а) рассматривает планы работ по соответствующей отрасли хозяйства и управления;

б) заслушивает отчеты соответствующих органов и дает по ним заключения пленуму или президиуму горсовета;

в) рассматривает основные вопросы текущей работы исполнительных органов и дает по ним свои заключения;

г) знакомится с работой в учреждениях, предприятиях и т. п. по соответствующей отрасли хозяйства и управления;

д) прикрепляет членов секции к предприятиям и учреждениям, обслуживающим город в данной отрасли работ, в целях наблюдения и содействия их работе;

е) заслушивает доклады бюро о выполнении плана и постановлений секций;

ж) избирает, в случае надобности, из своего состава постоянные комиссии (подсекции) для ближайшей связи с отдельными частями исполнительного аппарата в соответствующей отрасли управления и хозяйства;

з) избирает временные комиссии для разработки отдельных вопросов;

и) рассматривает проекты постановлений и мероприятий в данной отрасли работы, вносимые отдельными членами секции по своей инициативе, а также проекты, вносимые организациями и отдельными гражданами;

к) участвует в разработке планов и проектов по основным вопросам работы соответствующих исполнительных органов горсовета, а также участвует в созываемых последними совещаниях, конференциях и комиссиях;

л) проводит обследования и ревизии отделов и инспектур окрисполкома или отделений и инспекторов райисполкома

в области городской работы, а также всех учреждений и предприятий, подведомственных горсовету.

Обследования и ревизии производятся секциями по предложениям президиума горсовета или по своей инициативе, однако с разрешения в каждом отдельном случае президиума горсовета. Это вполне понятно, так как секция есть лишь содействующая горсовету организация, а не заменяющий горсовет орган власти.

Отменять распоряжения по отделу, ломать намеченный план работы отдела или его внутренний распорядок, секция, являясь органом надзора за отделом, самостоятельно не может, но она не лишена права дать свои предложения заведывающему отделом или возбудить на пленуме горсовета вопрос об отмене или изменении распоряжений и планов отдела, внеся этот вопрос на пленум горсовета через президиум соответствующего исполкома.

Как орган контроля над деятельностью отделов исполкома, секции обращают особое внимание на бюрократизм, саботаж, преступное легкомыслие и неспособность должностных лиц в отделе и о замеченном немедленно доводят до сведения заведывающего отделом, а, в случае непринятия им мер, должны возбуждать вопрос на пленуме горсовета.

В целях об'единения работ по советскому строительству в городе и на селе, секции имеют право и в то же время обязаны связываться с комиссиями незаможных селян путем взаимного представительства и тем вовлекать селянские трудовые массы в круг интересов городского пролетариата и воспитывать сельское население подымая общий уровень культурной и общественной жизни сельского населения.

Здесь, в работе секций горсовета, осуществляется один из 10 тезисов о Советской власти, значащихся в черновом наброске тов. Ленина — проекта программы партии: тезис 10 — „Дальнейшее развитие советской организации государства должно состоять в том, чтобы каждый член совета обязательно нес постоянную работу по управлению государством, наряду с участием в собраниях совета, а затем в том, чтобы все население поголовно привлекалось постепенно к участию в советской организации (при условии подчинения организациям трудящихся), так и к несению службы государственного управления". Здесь же, в работах секций в тесном контакте с исполкомом, выполняется „переход через советское государство к постепенному уничтожению государства путем систематического привлечения все большего числа граждан к непосредственному и ежедневному несению своей доли тягот по управлению государством" (В. Ленин — там же). В частности проявлением этого является положение, что по инициативе соответствующего президиума или секции могут быть созываемы совещания междуведомственного характера для выработки и проведения мероприятий по вопросам, затрагивающим несколько ведомств.

5. Роспуск секций производится исключительно советом; органы администрации, будь то даже тот или другой Народный Комиссариат, права роспуска секций не имеют; не имеет этого права и суд. Секции совета являются аппаратом, предусмотренным конституциею, и не может быть рассматриваема, как общество или товарищество, действующее в пределах своего устава и за нарушение его подлежащее закрытию распоряжением администрации либо постановлением суда. Единственный путь ликвидации секции в случаях необходимости — это постановление самого пленума городского или поселкового совета.

6. Права и обязанности члена секции. Помимо того, что Советская Конституция наделяет известными правами и обязанностями всю секцию в целом, она наделяет правами и обязанностями также и каждого члена секции, который, помимо своих прав и обязанностей, как члена совета, имеет еще специальные права и обязанности именно как член секции.

Члены секции городского или поселкового совета имеют право и в то же время обязанность:

а) присутствовать на всех заседаниях секции, в отделе и подотделах, а равно и в подведомственных отделу учреждениях, при исполнении должностными лицами служебных обязанностей, не исключая заведывающего отделом;

б) требовать от всех должностных лиц отдела сведений и раз'яснений о ходе работ отдела, при чем никто из должностных лиц не имеет права уклониться от дачи сведений;

в) исполнять работы, назначенные секцией или его руководителем, с последующим отчетом перед секцией за исполнение или неисполнение возложенного поручения;

г) давать периодические отчеты о работе секции и в частности о своей в ней работе перед избирателями;

д) привлекать к своей работе и в помощь отделу своих избирателей и вообще возбуждать в рабочей среде интерес к работе секции и обслуживаемого ею отдела.

В случае постоянной работы в секции и отделе, члены горсовета сохраняют свой заработок и довольствие по месту своей постоянной службы (например, на фабрике, на заводе и т. п.) полностью.

Таким образом, каждый член совета, являясь в то же время обязательно членом секции, есть установленный конституциею контролер за деятельностью отдела исполкома и всех подведомственных этому отделу учреждений и должностных лиц, не исключая заведующего отделом исполкома. Каждый член городского или поселкового совета, как член его секции, имеет право, а потому и обязан контролировать должностных лиц и пресекать всякие злоупотребления, упущения, бездействие власти, бюрократизм, волокиту и т. п. в самом отделе и его учреждениях. В случае, если работа по контролю над отделом и его учреждением отвлекает все рабочее время депутата, он сохраняет свое

содержание по месту своей основной службы полностью, а потому имеет право и возможность все свое время посвящать упорядочению работы отдела и его учреждений. А имея к этому возможность, член горсовета и обязан этому отдать свои силы и свое время так, как этого требует от него его высокое звание депутата, представителя рабочих, проводника их классовых интересов в органах классовой государственной власти.

81. **Поселковые советы.** Наряду с городскими советами украинское законодательство знает образование поселковых советов. Последние создаются в поселениях городского и фабрично-заводского типа и в дачных поселках, при условии, если их население составляет не менее 1000 жителей, из коих не более 40% всего количества населения данного поселка занято сельским хозяйством.

Выборы в поселковые советы фабрично-заводского типа производятся по нормам: один депутат на каждые 100 избирателей от рабочих всех родов промышленных заведений (фабрик, заводов, коммунальных предприятий и т. п.), от воинских частей Красной армии и флота и от частей милиции; один депутат на каждые 200 избирателей от рабочих непромышленных заведений и служащих всех государственных, общественных и частных учреждений, организаций и, предприятий; один депутат на каждые 300 избирателей от всех прочих категорий избирателей. Выборы в поселковые советы не фабрично-заводского типа производятся из расчета: один депутат на каждые 20 избирателей от рабочих всех родов промышленных заведений (фабрик, заводов, коммунальных предприятий и т. п.), от воинских частей Красной армии и флота и от частей милиции; один депутат на каждые 100 жителей от прочих категорий избирателей. (С. У. УССР 1926 г., № 79, ст. 479).

Организация поселковых советов во многом напоминает организацию городских советов. Основная работа поселкового совета, по аналогии с горсоветом, протекает в заседаниях пленума совета, его президиума, секций и комиссий. Обычно заседания пленума поселкового совета происходят не реже одного раза в месяц. Заседания же президиума поселкового совета происходят еженедельно. Следует особо отметить, что каждый член поселкового совета должен входить не менее, чем в одну секцию: нельзя быть членом совета и не состоять членом секции. При поселковых советах организуются обязательно следующие секции: а) коммунального хозяйства, б) финансово-бюджетная, в) культурно-социальная. Кроме того, по мере надобности, по постановлению поселкового совета могут быть организованы и другие секции, например, административная, жилищная, труда, промышленности, кооперативно-торговая и т. п.

В целях вовлечения широких масс трудящихся в дело советского строительства в состав каждой секции по постановлению поселкового совета могут быть введены с правом решающего

голоса делегаты фабрично-заводских и местных комитетов, делегатских собраний работниц, организаций молодежи, представители Красной армии и флота.

Для подготовки вопросов, подлежащих рассмотрению в секции, последняя избирает из числа своих членов бюро. Бюро является распорядительным и исполнительным органом секции, перед которой оно несет ответственность за свою деятельность. Следует иметь в виду, что все постановления секций для вступления в силу утверждаются и затем проводятся в жизнь президиумом поселкового совета. В тех, однако, случаях, когда секция не соглашается с постановлением президиума поселкового совета, она имеет право перенести вопрос на обсуждение пленума совета. Обычно секции созываются на заседания не реже одного раза в две недели.

Предметы деятельности поселковых советов: а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих вышестоящих органов Советской власти, б) принятие мер к поднятию данной территории в хозяйственном и культурном отношении, в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение.

Вместе с тем следует указать на целый ряд прав, переданных в настоящее время поселковым советам, коими они ранее не обладали.

В области административной — поселковые советы издают обязательные постановления для данного поселка, применяют меры административного воздействия за нарушение обязательных постановлений, как-то: общественное порицание, штраф до 10 рублей, принудительные работы не свыше 5 суток. В тех поселениях, где поселковая милиция выделена из состава районной милиции, на обязанности поселкового совета лежит руководство деятельностью поселковой милиции. Все эти права впервые переданы поселковым советам на основе нового о них Положения, утвержденного 17 ноября 1927 года 2-й сессией ВУЦИК X созыва (С. У. УССР 1927 г. № 49—50, ст. 213).

В области финансово-хозяйственной поселковым советам в настоящее время предоставлено право составлять и утверждать поселковый бюджет. Таким образом, если Положение УССР от 28 октября 1925 года закрепляло за поселковыми советами лишь право иметь приходо-расходную смету, нынешнее Положение делает значительный шаг вперед по пути расширения бюджетных прав поселковых советов. В связи с этим находится предоставленное им в настоящее время право юридического лица (ст. 4 Положения о поселковых советах от 12 октября 1927 г. С. У. УССР, № 49—50, ст. 213).

Наличие у поселковых советов самостоятельного бюджета и признание за ними права юридического лица даст возможность поселковым советам расширить свою деятельность на самостоятельной материальной базе, что в свою очередь в сильной

мере будет содействовать поднятию поселка с точки зрения хозяйственной и культурной.

Поселковые советы, как и городские советы, являются органами как государственного управления, так и местного самоуправления. Но функции поселковых советов естественно более узки по сравнению с рассмотренными выше функциями городских советов. Это об'ясняется тем, что город экономически является более мощным, нежели поселок, и поэтому вполне естественно, что городским советам предоставлены более широкие права по сравнению с поселковыми советами.

82. Сельские советы. Сельский совет является высшим органом власти на селе в пределах своей компетенции и в границах своей территории. Все его постановления обязательны для всего населения, проживающего в обслуживаемой сельсоветом местности. Но в то же время, состоя из лиц выборных, подотчетных своим избирателям, и имея предметом своей деятельности не только проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти и об'единение всей советской деятельности в пределах своей территории, но и принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях и разрешение всех вопросов, имеющих как общегосударственный характер, так и чисто местное для данной территории значение, — сельский совет является и органом местного самоуправления, той мелкой земской единицей, о которой до революции 1917 года много обсуждалось в партийних и общественных кругах и на страницах печати.

Вместе с тем сельсовет является организацией, наиболее приспособленной к тому, чтобы крестьянство через нее могло проявлять свою активность в общественной жизни, — организацией, вокруг которой об'единяются все общественные силы села, — организацией, через которую крестьянство может говорить о своих нуждах. (См. доклад секретаря ЦК КП(б)У т. Квиринга на пленуме Полтавского Губкома; газета „Коммунист“ от 13-го ноября 1924 года, № 260).

По Конституции РСФСР, принятой V Всероссийским С'ездом Советов в июле 1918 г., сельские советы образовывались в селениях (деревнях, селах, станицах, аулах, хуторах и т. п.). Конституция здесь, как и в громадном множестве своих постановлений, лишь закрепила тот порядок образования и строения Советской власти в деревне, который был выработан на местах стихийно, без каких либо указаний из центра, на основе правосознания трудящихся масс, когда трудящиеся массы села сорганизовывались в их борьбе с помещичье-феодальным строем.

По Конституции РСФСР, принятой XII Всеукраинским С'ездом Советов 11 мая 1925 г., сельские советы образуются в селениях с числом жителей не менее 300 по расчету один депутат на каждые сто человек населения, при этом, однако, число членов сельсовета должно быть не менее трех и не более пятидесяти депутатов.

Среди народностей и племен северных окраин РСФСР законодательство предусматривает образование специальных родовых советов. Как известно, многие племена, живущие на севере нашего Союза, как, например, самоеды, остяки и т. п., сохранили родовой строй и ведут кочевой и полукочевой образ жизни. Ставя своей задачей поднятие экономического, культурного и политического уровня отсталых народностей, Советская власть предусмотрела государственную организацию этих народностей в специальном законе „Об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР". Каждый род избирает родовой совет из трех лиц. Каждому родовому совету присваивается особое наименование, вытекающее из названия его рода, места обитания или кочевки. В случае изменения этого наименования, родовой совет сообщает о том районному туземному исполнительному комитету (С. У. РСФСР 1926 г., № 73, ст. 575).

По постановлению райисполкома, утвержденному окрисполкомом, сельские советы в РСФСР могут быть образованы и в селах с населением менее 1000, но не менее 500 жителей, если по местным условиям об'единение нескольких сел для образования одного сельсовета будет сопряжено с неудобствами для населения. Равным образом могут быть образованы сельсоветы в селах с населением менее 100, но не 500, если в них проживают национальные меньшинства. Последнее ставит своей задачей образование однородных по нацсоставу сельсоветов. Как и в первом случае, сельсоветы могут быть образованы в подобных селениях лишь по постановлению райисполкома, утвержденному окрисполкомом.

На Украине сельсоветы образуются в селениях, имеющих не менее 1000 жителей. Селения с числом жителей до 1000 человек об'единяются одним сельским советом, если отстоят от центрального селения на расстоянии не более трех верст. (С. У. УССР 1927 г., № 47—48, ст. 212: „Положение о сельсоветах" от 12/X 27 г.).

Правом выбора в сельские советы пользуется лишь трудящееся сельское население, — т. е. все, не лишенные избирательного права по Советской Конституции.

Так как Советская Конституция не знает принципа о с е д л о с т и для права выбирать и быть выбранным в советы, то в выборах в сельские советы принимают участие как постоянно живущие в селениях, так и временно в селении проживающие, как - то: пастухи, дровосеки, работающие по заготовке дров и т. п. Другими словами, выборы в сельский совет производятся на избирательном собрании, на которое приглашаются все постоянно или временно в данном селении проживающие, достигшие 18-ти летнего возраста, обоего пола, живущие своим трудом и не пользующиеся наемным трудом в целях извлечения прибыли. Это значит, что в выборах депутатов в сельский совет не могут принимать участие не только бывший помещик, если он еще

живет в своей усадьбе, но также деревенские крестьяне, засеявшие и собравшие хлеб руками батраков, местный лавочник, ростовщик, обирающий крестьян процентами, церковнослужители (священник, дьякон, дьячок), бывший становой, бывший урядник, бывший жандарм и т. п. Все эти тунеядцы и паразиты лишены Советскою властью права участвовать в выборах в советы.

Сельские советы на Украине образуются по расчету: один депутат на каждые 100 жителей от всего населения и один депутат на каждые 20 избирателей от рабочих фабрик, заводов, совхозов, промышленных предприятий и воинских частей Красной армии и Красного флота, расположенных на данной территории; при этом число членов сельсовета на Украине не ограничивается в своем максимуме, как это имеет, например, место в РСФСР.

Устанавливая двойную норму избрания: для сельского населения 1 на 100 жителей, и от проживающего в сельской местности пролетариата 1 на 20 избирателей, украинский закон имел в виду обеспечить в сельсовете гегемонию пролетариата, так как Советская Республика в своей организации основана на смычке города и села, то-есть на об'единении городского пролетариата с трудовым селянством, но с сохранением руководящей роли за пролетариатом: пролетариат, ведущий за собою крестьянство.

Здесь мы встречаемся с известным неравенством рабочих и крестьян, состоящим в том, что крестьяне имеют более слабое представительство, чем рабочие. Это неравенство явилось прямым и естественным результатом реальных предпосылок построения советского государственного аппарата. Реальною причиною этого неравного представительства явилось то, что организация пролетариата шла гораздо быстрее, чем организация крестьянства; эта организованность рабочих сделала их опорой революции и создала их фактическое преимущество перед крестьянством. Это фактическое преимущество и было закреплено в конституционных актах, но не как безусловный постулат (требование) на вечные времена, а как нечто преходящее; это преимущество рабочих перед крестьянами было введено как нечто вынужденное, как результат слабого культурного уровня крестьянства в начале революции, как последствие слабой его организации, и потому подлежит уничтожению по мере поднятия культурного уровня крестьянства.

„Когда практически решили вопрос о собственности, этим было обеспечено господство класса (пролетариата). Когда Конституция записала после этого на бумагу то, что жизнь решила — отмену собственности капиталистической, помещичьей и прибавила: „рабочий класс по Конституции имеет больше прав, чем крестьянство, а эксплоататоры не имеют никаких прав", — этим было записано то, чем мы господство своего класса осуществили,

чем мы связали с собою трудящихся всех слоев и мелких групп". (Ленин. Отчет ЦК РКП(б) IX с'езду, 1920 г., т. XVII, стр. 73).

„Экономический и политический факт неравенства...— это факт неизбежный при капитализме вообще, при переходе от капитализма к коммунизму в частности. Город не может быть равен деревне. Деревня не может быть равна городу в исторических условиях этой эпохи. — Город неизбежно ведет за собой деревню. Деревня неизбежно идет за городом. Вопрос только в том, какой из „городских классов" сумеет вести за собой деревню, осилить эту задачу и какие формы это руководство города примет". (Ленин. „Выборы в Учредит. собрание и диктатура пролетариата", 1919 г., т. XVI, стр. 442).

„Меры такого рода, как неравенство рабочих с крестьянами, Конституцией вовсе не предписываются. Конституция их записала после того, как они были введены в жизнь.... Организация пролетариата шла гораздо быстрее, чем организация крестьянства, что делало рабочих опорой революции и давало им фактически преимущество... Наша Конституция, как мы указываем, вынуждена была ввести это неравенство, потому что культурный уровень слаб, потому что организация у нас слаба. Но мы не превращаем этого в идеал, а, напротив, по программе партия обязуется систематически работать над уничтожением этого неравенства более организованного пролетариата с крестьянством. Это неравенство мы отменим, как только нам удастся поднять культурный уровень". (Ленин. „Парт. программа", речь на VIII с'езде РКП, 1919 г. т. XVI стр. 129).

Выборы делегатов в сельский совет производятся на общем избирательном собрании, имеющих избирательные права, граждан всех селений, обслуживаемых данным сельсоветом.

При этом в сельских местностях крупные селения для выборов в совет могут разбиваться на особые избирательные собрания, каждое из которых избирает своих депутатов в один общий для всех этих избирательных собраний сельсовет. С другой стороны, выборы в сельсовет, об'единяющий несколько поселений, производятся поселенно, т.-е. в каждом поселении особо, но это допускается лишь в случае отдаленности этих поселений друг от друга, с одной стороны, и числа населения, достаточного для выбора депутата в сельсовет — с другой; в случае же малочисленности населения этих поселений и незначительности между ними расстояния, вступает в силу общее правило, т.-е. выборы производятся на об'единенных собраниях для нескольких поселений. В отношении хуторян и отрубщиков действует правило, что они, как избиратели, для выборов в сельсовет присоединяются к близлежащему селению, входящему в район избираемого сельсовета, и следовательно, организовывать для хуторян и отрубщиков специальное избирательное собрание закон не разрешает. (Ст. 25 Инструкции ЦИК и СНК СССР о выборах в советы от 28 сентября 1926 г. Собр. Зак. СССР 1926 г., № 66, ст. 501).

Выборы от рабочих фабрик, заводов и прочих предприятий, а также выборы от воинских частей производятся на предприятиях или в воинских частях на общих основаниях. Выборы производятся открытым голосованием; избранными считаются получившие простое большинство голосов. Выборы утверждаются местной избирательной комиссией. Таким образом, лицо, избранное в члены сельсовета на избирательном собрании, становится членом сельсовета с момента утверждения выборов местной избирательной комиссией, т. е. сельизбиркомом.

Хотя норма избрания в совет делегатов от сельского населения и определена в отношении к численности всего населения, включая в таковое и нетрудовые элементы, однако следует помнить, что избирательным правом активным и пассивным пользуются лишь трудящиеся, а потому выборы производят лишь трудящиеся и из своей среды, хотя общее число депутатов и устанавливается для сельской местности не по числу только трудящихся, но по числу всего населения села. Так, например, в селе имеется всего населения 5000 человек, следовательно, по расчету 1 депутат на 100 человек, данное село имеет выбрать 50 депутатов; но число трудящихся в этом селе равно 3000 чел., это значит, что указанных 50 депутатов будут выбирать эти 3000 трудящихся из своей среды, кулаки же и вообще нетрудовой элемент в совет не выбирают и не попадут.

Все мелкие деревни, хутора и поселки с числом жителей менее 1000 человек об'единяются в УССР одним сельским советом и принимают участие в его выборах. По условиям данной местности, когда об'единение нескольких селений для образования одного сельсовета будет сопряжено с большими неудобствами для населения, а также в местах проживания национальных меньшинств, допускается, по постановлению райисполкома с утверждением окрисполкома, образование сельсовета и в селениях с числом жителей менее 1000 чел., но не менее 500 человек. Устанавливая для мелких селений с однородным нацменшинством образование своего сельсовета, украинский закон имеет в виду одно из преимуществ Советской Конституции: обеспечение интересов национальных меньшинств; эта цель достигается, между прочим, и созданием однородного по своему национальному составу сельсовета, как организации, наиболее приспособленной к тому, чтобы селянство через нее могло проявлять в наибольших размерах свою активность в общественной и государственной жизни.

Национальные советы. В соответствии с основными принципами Советской власти, направленной к охране реальных прав каждой национальности, проживающей на территории нашего Союза, законодательство РСФСР, равно как и законодательство УССР, предусматривает образование национальных волостей (районов) и национальных сельсоветов в местах, где нацменьшинства проживают компактными массами.

По данным на 1 февраля 1927 г. на Украине имеется 985 национальных советов, из них: русских — 329, немецких — 228, польских — 138, еврейских — 186, болгарских — 44, греческих — 30, молдаванских (вне АМССР) — 14, чешских — 13, белорусских — 2 и шведских — 1; в том числе поселковых советов: русских — 17, еврейских — 69, остальное число 899 национальных советов это сельские советы, об'единяющие компактно проживающие сельские нацменшинства. (Звіт Уряду УСРР X-му Всеукраїнському З'їздові Рад, стор. 168).

Резолюция IX с'езда КП(б) Украины, происходившего 6—12 декабря 1925 г.. по докладам ЦК РКП и ЦК КП(б)У п. 13: „Правильное проведение национальной политики на Украине требует, наряду с украинизацией, усиления работы среди национальных меньшинств. С'езд вполне одобряет работу ЦК среди нацменьшинств, в частности создание национальных районов и сельсоветов (польских, еврейских, немецких, болгарских и др.), а также образование АМССР, давшее мощный толчок к политическому и культурному под'ему одной из самых отсталых наций Украины — молдавской. С'езд считает одной из важнейших задач партии и Советской власти дальнейшее расширение и укрепление работы среди национальных меньшинств".

Основная цель образования национальных сельсоветов — это обеспечение интересов нац. меньшинств, проживающих на данной территории. Созданием национальных сельсоветов местному населению, образующему компактное меньшинство на территории данной союзной республики, обеспечена возможность сношения с органами власти на родном языке: все делопроизводство, равно как и сношения с местным населением ведутся в нац. сельсоветах на родном языке данной национальности. Вместе с тем следует отметить, что образование нац. сельсоветов в сильной мере способствует вовлечению нац. меньшинств в дело советского строительства, привлекая их к участию в избрании и работе нац. сельсоветов. Привлекая нац. меньшинства к участию в государственной жизни, Советская власть тем самым способствует экономическому, культурному и политическому их развитию. И, если политика царской России была направлена к угнетению мелких национальностей, то политика Союза ССР строится *на братском сотрудничестве* отдельных национальностей.

Срок избрания сельсовета — один год. Однако закон допускает и досрочное переизбрание сельсовета, при чем в РСФСР установлен порядок персонального отстранения неисправных и бездеятельных членов сельсовета по постановлению волисполкома с утверждения уисполкома (см. „Положение о сельсоветах". Пост. ВЦИК'а от 16 октября 1924 г. — С. У. РСФСР 1924 г., № 82, ст. 827).

В УССР установлен следующий порядок *роспуска* и производства перевыборов всего сельсовета: сельский совет можно распустить и назначить перевыборы в двух случаях: а) если

из состава сельсовета выбыло более одной трети его членов и кандидатский список исчерпано, б) в случае злоупотреблений или систематического неисполнения законов. Для производства роспуска и досрочного переизбрания сельсовета необходимо постановление райисполкома с уведомлением об этом окрисполкома (С. У. УССР 1927 г., № 47—48, ст. 212 „Положение о сельсоветах“, ст. 8).

Исполнительным органом сельского совета в РСФСР является председатель, избираемый сельсоветом из состава его членов. В крупных же селениях, с разрешения губисполкома, сельсоветы могут выделять из своего состава исполнительные комитеты.

Особых президиумов сельсоветы в РСФСР по закону не образуют.

На Украине исполнительным органом сельсовета является президиум в составе трех лиц: председателя, его заместителя и секретаря, и двух кандидатов к ним. В селах с населением свыше 5.000 жителей число членов президиума сельсовета может быть, по постановлению райисполкома, увеличено, но не более как до 9-ти лиц и 2 кандидатов к ним. Необходимо еще иметь в виду, что сельсоветы, имеющие менее, чем 8 членов, избирают председателя и секретаря сельсовета, а президиума не образуют, и тогда функции президиума выполняет пленум сельсовета. В случае необходимости, секретарем сельсовета может быть избран и не член сельсовета.

Таким образом, на Украине сельсовет своего исполкома (сельисполкома) не имеет.

Вообще следует заметить, что советское законодательство к вопросу об образовании сельских исполкомов, т.-е. исполнительных комитетов сельских советов, относится в принципе отрицательно. Так, ст. 20 Положения о сельсоветах РСФСР, говоря об исполнительных органах сельсоветов, указывает, что сельские советы могут выделить из своего состава исполкомы лишь в крупных поселениях и то лишь с разрешения губисполкома. Положение о сельсоветах УССР о праве сельсоветов выделять из своего состава сельисполкомы не упоминает, из чего, в связи с указанием, что исполнительным органом сельсовета является президиум, следует сделать вывод, что законодательство УССР не разрешает образование сельсоветами сельисполкомов.

Основная причина такого принципиально отрицательного отношения советского законодателя к вопросу о создании сельисполкомов заключается в том, что с этим вопросом тесно связан вопрос о коллективности в работе сельсоветов. „Практика показала, что исполнительные органы очень часто подменяли собой советы, в связи с чем коллективность в работе последних исчезала и происходило умаление их роли, как массовых организаций“. (С. Зданович „Об исполнительных органах сельсоветов“ в журнале „Власть Советов“ 1927 г., № 27 от 3 июля

1927 г.). Это подтверждается между прочим и постановлением III С'езда Советов Союза ССР от 20 мая 1925 г. по вопросам советского строительства: „Новые задачи, стоящие перед советами, требуют скорейшего изжития и устранения таких недостатков, как... б) умаление роли советов, как коллективной организации, и вытекающая отсюда замена сельского совета — его председателем, волостного, уездного и губернского исполкомов — их президиумами, городского совета — президиумами уездного или губернского исполкома и т. п.". Это означает, что не следует создавать такой орган, который своею работою земенил бы работу всего сельсовета. Наоборот, надо создать такой исполнительный орган сельсовета, который, с одной стороны, выполнял бы постановления сельсовета, как коллективного органа, непосредственно и притом ответственного перед своими избирателями, а с другой стороны — подготовлял бы работу для сельсовета и вносил бы в нее больше коллективности. Другими словами, президиум сельсовета или его председатель должны предварительно прорабатывать вопросы, вносимые ими на заседания сельсовета. Эти вопросы разрабатываются президиумом или председателем сельсовета непосредственно или через соответствующие комиссии (секции) сельсоветов. А для этого вовсе нет надобности создавать сельисполкомы, которые, являясь органом властвования, будут выполнять работу сельсоветов и потому заменять собою сельсоветы.

С отдельными селениями, насчитывающими не менее 100 жителей, сельский совет и его председатель сносятся через уполномоченных сельсовета, избираемых сельсоветом из среды своих членов; эти уполномоченные отчитываются в своей деятельности перед сельсоветом или его президиумом; на общих собраниях своих селений они председательствуют.

Сельсовет отчитывается в своей деятельности как перед собраниями избирателей, так и перед районным либо волостным с'ездом советов и исполкомом. Отчет о деятельности сельсовета обычно делает председатель сельсовета либо его заместитель; но перед избирателями такой отчет делается и уполномоченным сельсовета по поручению председателя сельсовета.

Компетенция сельсовета касается всех отраслей жизни села. Как орган государственной власти, сельсовет выполняет все постановления высших органов сельской власти, наблюдает за точным проведением этих постановлений в жизнь и содействует представителям власти выполнять возложенные на них задачи. Как орган местного самоуправления, сельсовет принимает все меры к поднятию хозяйственного и культурного уровня населения. Наконец, следует особо отметить функции сельсовета, как организации, об'единяющей вокруг себя общественные силы на селе.

Являясь органами государственной власти, сельсоветы принимают все меры к охране революционного порядка на селе, в частности ведут усиленную борьбу с контр-револю-

циею, бандитизмом, винокурением и т. п. За нарушение обязательных постановлений, изданных вышестоящими исполнительными комитетами, сельсоветы вправе налагать админ. взыскания в виде: общественного порицания, штрафа до 2 рублей в УССР (до 1 рубля в РСФСР), принудительных работ без лишения свободы на срок не более 1 суток. Следует особо отметить, что в настоящее время в РСФСР право издания обязательных постановлений предоставлено экономически наиболее мощным сельсоветам, но при наличии специального на то постановления губисполкома (С. У. РСФСР 1927 г., № 120, ст. 812).

Как орган государственной власти, сельсовет привлекает трудоспособное население чистить колодцы общественного пользования, находящиеся на территории сельсовета, а также в неотложных случаях призывает в порядке трудовой и гужевой повинности население для борьбы со стихийными бедствиями. Равным образом сельсовет содействует охране лесов, посевов, ссыпных пунктов, железнодорожной линии, телеграфной и телефонной сети, проведенных на территории, подведомственной сельсовету.

Проведенная как в РСФРС, так и в УССР реформа по расширению прав местных органов власти закрепила за сельсоветами, имеющими самостоятельные источники доходов, право иметь свой бюджет. Сельсоветы, выделенные в самостоятельные бюджетные единицы, пользуются как в РСФСР, так и в УССР правами юридического лица. Это само собою понятно, так как права юридического лица означают возможность данного суб'екта выступать в хозяйственном обороте: заключать договоры, вступать в обязательства, искать и отвечать на суде.

Как орган местного самоуправления, сельсовет содействует местному населению во всех отраслях хозяйственной и культурной жизни села. Так, например, сельсовет поддерживает сельско-хозяйственные кооперативы, совхозы и совместно с районным агрономом принимает меры, чтобы провести в жизнь правильную систему землепользования. Вместе с тем сельсовет содействует всемерно выделению агрономических земельных фондов, организации семенных запасов и т. п. В области культурно-просветительной сельсовет организует сельбуды, избы-читальни, библиотеки и содействует ликвидации неграмотности на селе. В частности сельсовет помогает проведению на селе культурно-просветительной работы среди национальных меньшинств, проживающих на его территории.

Как организация, об'единяющая все общественные силы деревни, сельсовет содействует всемерно таким организациям, как КНС, КВП, кооперации (сельско-хозяйственной, потребительской и т. п.). Наряду с этим одной из основных задач сельсовета является вовлечение широких трудящихся масс в дело советского строительства. Это достигается двумя способами: во 1-х, путем созыва периодических собраний избирателей, на

которых сельсовет делает информационные доклады о своей работе и где обсуждаются важнейшие вопросы, относящиеся к жизни села; во 2-х, путем привлечения представителей от общественных организаций для участия в постоянной работе комиссий сельсовета.

Вышеизложенным далеко не исчерпывается деятельность сельсовета, являющегося органом власти на селе. Но и сказанного вполне достаточно, чтобы прийти к выводу, что сельсовет является на селе всеоб'емлющим органом государственной власти и вместе с тем очень широким местным самоуправлением, а равно и организацией, об'единяющей все общественные силы на селе.

Резолюция XV с'езда ВКП(б) — декабрь 1927 г. — по докладу тов. В. М. Молотова о работе в деревне: „Советы (их секции и комиссии) все более становятся организующими центрами хозяйственно-политической жизни, школой управления, орудием выдвижения новых бедняцко-середняцких кадров и т. д. Организация беспартийного актива вокруг советов подняла их авторитет в глазах широкой массы... Продолжая политику оживления советов, как центров политического воспитания широких масс трудящегося крестьянства под руководством пролетариата, направить особое внимание на образование и расширение беспартийного бедняцко-середняцкого актива, усилив вовлечение в этот актив батрачества и маломощного крестьянства. Обратить при этом внимание на вовлечение в актив крестьянок и батрачек (делегаток, членов советов) и на выдвижение их на руководящую работу в советах“...

О крестьянском активе. Задачу вовлечения многомиллионных масс — середняцких и бедняцких — в дела социалистического строительства и управления страною пролетариат осуществляет через крестьянский актив. Из кого состоит этот актив? На это тов. А. С. Киселев в своей статье: „Итоги первого оргсовещания при Президиуме ВЦИК“ („Известия“ 6 июля 28 г., № 129) дает такой ответ: „Об активе. По вопросу о том, как надо учитывать актив, у нас существуют большая разноголосица и неразбериха. На местах на этот вопрос отвечают различно. Одни говорят: „активистом считается тот крестьянин, который ведет хорошее, образцовое хозяйство“. Другие определяют эту категорию по совершенно иному признаку: „кто часто выступает на собраниях, независимо от того, чью сторону он поддерживает, тот называется активистом“. В некоторых же местах считают, что только члены совета являются активом, а все общественники — работники кооперации, профсоюзов,448крест-комов, работники секций и проч. — не считаются активом. Наконец, в некоторых местах просто „записывают в актив только тех, кто не критикует работы сельсоветов“.

XV с'езд партии внес в этот вопрос достаточную ясность, и теперь уже можно с этой путаницей покончить. Из доклада тов. Молотова видно, что „беспартийный крестьянский актив, это —

деревенские передовики, это — те, которые ведут общественно-революционную работу в деревне. В первую очередь это — те, которые работают в наших советах в деревнях: председатель, члены советов, члены виков, райисполкомов. Но, кроме работников советов, к тому же беспартийному активу должны быть отнесены активные добросовестные работники нашего деревенского кооператива, сельскохозяйственной, потребительской и кустарно-промысловой кооперации, а также работники крестьянских комитетов взаимопомощи. Вот все эти работники советов, кооперации, кресткомов, крестьянки-делегатки, передовые работники сельской интеллигенции, селькоры, а вместе с ними крестьяне, действительно участвующие в общественной жизни в деревне, и составляют широкий крестьянский актив“.

Быть может, это и не исчерпывает полностью понятия „актив“, но дает вполне ясную ориентацию в этом вопросе.

83. Комиссии при сельсовете. Украинский закон поставил перед собою задачу наибольшего вовлечения каждого члена сельсовета в советское строительство. Источником для этого послужил благотворный пример с секциями горсовета, задача которых — наибольшее вовлечение в советское строительство членов горсовета. Поэтому закон установил образование при сельсовете комиссий из членов сельсовета.

Такие комиссии организуются по делам: 1) земельным, 2) административным, благоустройства и санитарным, 3) культурно-просветительным и охраны материнства и детства, 4) финансово-хозяйственным и 5) помощи общественным организациям. Кроме указанных комиссий, сельсовет может создавать и другие комиссии, если это будет признано необходимым по условиям работы.

Этим комиссиям предоставлено, с разрешения сельсовета, привлекать к своим работам граждан данного села, не являющихся членами данного сельсовета, но из числа имеющих избирательные права. Этим закон стремится к наибольшему возбуждению активности местного трудящегося населения.

Задача этих комиссий состоит в подготовке мероприятий по проведению сельсоветом распоряжений вышестоящих органов, а также детальная разработка мероприятий, исходящих, как от самого сельсовета по его инициативе, так и от вышестоящих органов. Аналогично проектам секций горсовета, проекты мероприятий, выработанные комиссией при сельсовете, вступают в силу не иначе, как по утверждении их сельсоветом. Другими словами, комиссии при сельсовете правом издания постановлений, обязательных для граждан, не обладают, т. к. эти комиссии, как и секции горсовета, не являются органами власти, но лишь подсобным для сельсовета аппаратом. Являясь аппаратом, предусмотренным таким конституционным актом, как „Положение о сельсоветах“, комиссии при сельсовете могут быть распускаемы только сельсоветом, а не органами администрации или суда.

На аналогичных основаниях организованы комиссии (секции) при сельсоветах и в РСФСР: смотри дальше § 90.

В общем все то, что нами указано выше о проведении через секции горсовета 10-го тезиса тов. Ленина о Советской власти, подлежит полному применению и в отношении комиссий при сельсовете: привлечение все большего количества трудящегося населения к несению службы — то-есть обязанностей — по управлению государством.

84. Уполномоченные сельсовета. Для фактического проведения в жизнь распоряжений высших органов власти и своих постановлений сельсовет нуждается в определенных органах распорядительного и исполнительного характера.

Таким органом является институт уполномоченных сельсовета. Уполномоченные сельсовета назначаются сельсоветом из числа его членов и действуют по указаниям сельсовета, его президиума или председателя. В выполнении своих обязанностей эти уполномоченные отчитываются перед сельсоветом или его президиумом не менее четырех раз в год.

На Украине согласно „Положения о сельских советах“ от 12 октября 1927 года, уполномоченные назначаются в отдельных сельских поселениях с населением не менее 100 жителей, а также в отдельных участках территориально-разбросанных сел, в советских хозяйствах и т. п.

85. Собрание избирателей. На Западе, в условиях конституционной монархии и демократической республики, конституционное право знает собрания избирателей. Но там эти собрания играют лишь ограниченную роль и имеют лишь временный характер: это — собрания предвыборные; они созываются лишь в периоды избирательных кампаний и имеют целью ознакомление избирателей с платформой кандидатов в парламент, выдвигаемых той или иною политическою партиею либо группировкою. На этих собраниях будущие избиратели получают возможность лишь выявить свое отношение к тому либо другому кандидату в парламент, поскольку этот кандидат высказывает перед ними с трибуны о своей принадлежности к той или иной партии и о своих взглядах на разрешение того или иного вопроса, наиболее интересующего избирателей в данный момент. Там, в этих собраниях избирателей, выясняется перед ними во всей широте, так называемая, платформа данной политической партии, то-есть ее отношение к тем наиболее острым вопросам политической жизни данного момента, которые волнуют избирателей в данный момент. Так, платформою последних выборов в английский парламент в связи с падением правительства Макдональда было отношение к Союзу Советских Социалистических Республик, в частности, отношение английских избирателей к англо-советскому договору.

Но, как это мы видели при анализе системы парламентаризма, эти собрания после состоявшихся выборов уже не созываются и не допускаются, а сами избиратели не обладают пра-

вом в той или иной форме повлиять на поведение членов парламента, когда они из кандидатов превратятся в депутатов, а из депутатов — в члены правительства. Собрания избирателей не имеют права ни давать наказ своим кандидатам, ни требовать от них отчета, ни отзывать их до срока их выборов в случае отклонения поведения депутата от об'явленной им во время избирательной кампании платформы или вообще в случае несоответствия этого поведения желаниям его избирателей. Эти собрания созываются лишь в период предвыборной кампании и, само собою понятно, ни в коем случае не могут служить связью между избирателями и их депутатом.

Совершенно иные функции имеют собрания избирателей по Советской Конституции. У нас они служат средством тесного единения депутата с его избирателями. На этих собраниях сельсовет дает отчет своим избирателям в своей работе и получает от них директивы на будущее время и критику своих упущений в работе. Здесь осуществляется постоянная связь депутатов со своими избирателями в виде отчета депутатов и наказа непосредственно самому депутату, а равно и осуществляется право досрочного отзыва депутата через подлежащий райисполком.

Собрания избирателей созываются периодически по постановлению сельсовета или его президиума. Цель их созыва — осведомление избирателей о деятельности сельсовета и вовлечение трудящихся масс в дело советского строительства (ст.ст. 53 и 56 Положения УССР „О сельсоветах" от 12-X — 1927 г.).

Собрание избирателей — это не орган власти. Вот почему, вынесенные на общем собрании избирателей постановления вступают в силу лишь после утверждения их сельсоветом — высшим органом власти в пределах своей территории.

В РСФСР функции собраний избирателей выполняют сельские сходы. Сельские сходы созываются в РСФСР сельсоветом либо его уполномоченным по мере надобности, но не реже одного раза в два месяца в течение зимнего периода и одного раза в три месяца в период летних сельско-хозяйственных работ. На сельских сходах могут присутствовать лишь лица, пользующиеся избирательными правами. В этом коренное отличие сельских сходов (РСФСР) от сходов земельного общества, как они сконструированы по Земельным Кодексам 1922 г. как РСФСР, так и УССР. На сходах (общих собраниях) земельного общества, по Зем. Код. 1925 г., могут участвовать и лица, лишенные избирательных прав, состоящие членами данного земельного общества, между тем как на сельских сходах в РСФСР или на собраниях избирателей в УССР могут присутствовать лишь лица, пользующиеся избирательными правами по конституции. Однако в отношении общих собраний земельных обществ следует иметь в виду, что по ст. 62 Зем. Кодекса УССР в новой ее редакции (С. У. УССР 1927 г. № 40—41, ст. 180) в общих собраниях земельных обществ на Украине могут участвовать с правом решающего голоса все име-

ющие избирательные права члены хозяйств, составляющих общество, то-есть в эти собрания допускаются с правом решающего голоса исключительно лица, пользующиеся избирательными правами. Между тем ст. 52 Зем. Код. РСФСР осталась в редакции 1922 года и предусматривает участие в общих собраниях (сходах) земельных обществ всех землепользователей независимо от того, пользуются ли они избирательными правами или нет. Следует отметить, что постановления сельских сходов в форме протоколов схода направляются в сельский совет, который и проводит их в жизнь. В тех случаях, когда сельский совет находит постановление сельского схода почему либо незаконным или нецелесообразным, он приостанавливает проведение его в жизнь, причем вопрос этот переносится на разрешение волостного исполнительного комитета. (Ст. 14 „Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях" РСФСР от 14 марта 1927 г.; С. У. РСФСР 1927 г., № 51, ст. 333).

86. Расширение прав сельсоветов. Положение о сельсоветах УССР, утвержденное 2-ою сессиею ВУЦИК X созыва 12 октября 1927 г., значительно расширило права сельсоветов.

Еще на X Всеукраинском С'езде Советов, состоявшемся в апреле 1927 г., в резолюции по докладу т. Петровского „О работе советов" было зафиксировано:

„4. В качестве очередных мероприятий нашей работы по советскому строительству на ближайший период должны явиться: а) пересмотр существующего положения о сельсоветах в направлении расширения их прав, обязанностей и об'ема работы".

По „Положению о сельских советах" от 12 октября 1927 г., разработанному на основе директивы X Всеукраинского С'езда Советов, в значительной степени расширяются имущественные и бюджетные права сельсоветов. Так, в ст. 9 Положения прямо говорится: „Сельские советы, имеющие свои отдельные бюджеты, пользуются правами юридического лица".

Что касается бюджетных прав сельского совета, то следует указать, что, хотя в ранее действовавшем Положении от 29 октября 1925 г. и содержалось указание на то, что наиболее мощные сельсоветы образуют сельские бюджеты, однако практика показала, что до самого последнего времени не все сельсоветы имели даже отдельные для себя приходо-расходные сметы, не говоря уже о бюджете.

В новом „Положении о сельских советах УССР 1927 г." бюджетные права сельских советов подверглись большой детализации. Согласно п. „а" ст. 14, сельские советы, имеющие значительные самостоятельные источники доходов на покрытие местных расходов, имеют свои бюджеты. Таким образом, отличительным признаком сельского бюджета должно явиться наличие у него самостоятельных источников дохода. Все прочие сельские советы обязательно должны иметь отдельные приходо-расходные сметы.

Далее, в том же „Положении“ предусматривается передача сельсоветам имущества и предприятий сельского значения и отдельно подчеркивается право сельсоветов — ведать имуществом и предприятиями сельского значения, эксплоатировать их непосредственно или путем сдачи в аренду и организовывать новые предприятия, как производственного, так и торгового характера, согласовывая их организацию с планом развития районной промышленности (ст. 16 п. „а“, „б“).

Аналогичная работа проводится и в РСФСР, где в настоящее время равным образом пересматривается „Положение о сельских советах“ от 16 октября 1924 года в направлении предоставления им больших прав. Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1927 г. по докладу НК РКИ СССР и РСФСР о пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления в основных моментах совпадают с украинским законодательством в этой области.

Таким образом, проводимая в настоящее время реформа как в РСФСР, так и в УССР — ставит своей основной задачей расширение прав, обязанностей и об'ема работы низовых органов власти, что будет в значительной степени способствовать „усилению роли советов, как коллективной организации трудящихся“.

87. Ревизионные комиссии при сельсоветах являются органами общественного контроля над финансово-хозяйственной деятельностью сельсовета. Их избирает то же самое общее собрание граждан-избирателей, которое избирает сельский совет, одновременно с избранием сельсовета и в том же порядке, какой установлен для выборов сельсоветов.

Ревкомиссия избирается на срок полномочий сельсовета в составе трех членов и двух кандидатов к ним и избирает из своей среды своего председателя и секретаря. Своего особого технического аппарата она не имеет и пользуется в своей работе аппаратом сельсовета.

В члены ревкомиссии сельсовета может быть избран каждый гражданин или гражданка, пользующиеся избирательными правами в советы, но не могут быть избраны члены и кандидаты в члены данного сельсовета, а также должностные лица учреждений и предприятий, подконтрольных данной ревкомиссии.

За свою работу члены ревкомиссии никакого вознаграждения не получают.

Сельская ревкомиссия имеет следующие функции:

б) она проверяет, насколько правильно поступают, хранятся и расходуются денежные средства сельсовета;

б) наблюдает, насколько целесообразно и правильно хранится и использовывается имущество сельсовета, как-то: пожарный обоз, общественные земледельческие орудия, инвентарь, изба-читальня и т. п.;

в) проверяет денежную и материальную отчетность сельсовета;

г) проверяет финансово-хозяйственную деятельность предприятий, находящихся в ведении сельсовета, как-то: кузницы, мельницы, крупорушки и т. п.;

д) проверяет, вообще, деятельность предприятий, состоящих в ведении сельсовета, а также выясняет постановку дела в этих предприятиях и намечает меры к улучшению таковой;

е) проверяет правильность производства всякого рода добровольных сборов, производимых в установленном порядке, и расходования собранных таким путем сумм и дает отчет об этом общему собранию крестьян (сходу);

ж) проверяет работу комиссий сельсовета;

з) проверяет финансово-хозяйственную деятельность земельных обществ там, где последние совпадают в своих границах с территориею сельсоветов, т.-е. там, где сельсовет является одновременно и исполнительным органом земобщества;

и) проверяет финансово-хозяйственную деятельность учреждений, содержимых на сельском бюджете, где таковой бюджет введен, а также учреждений, находящихся на бюджете других местных исполкомов, но лишь по поручению этих исполкомов.

Обнаружив растрату, незаконное и неправильное расходование средств или другие злоупотребления, ревкомиссия сообщает об этом вол- или райисполкому и сельсовету, а также докладывает на ближайшем общем собрании граждан.

Все это указывает на то, что ревкомиссия имеет предметом своего контроля исключительно финансовую и хозяйственную деятельность сельсовета и состоящих в его ведении учреждений и предприятий, но не административную. Другими словами, ревкомиссия имеет право контролировать сельсовет как хозяйствующего суб'екта, но отнюдь не как орган власти. Это ограничение об'ема деятельности ревкомиссий об'ясняется желанием законодателя организовать орган общественного, а не государственного, контроля со стороны местного трудящегося сельского населения над тем, куда и как расходуются денежные средства, собираемые с населения, и насколько целесообразно используется общественное имущество.

Ревизии производятся сельской ревизионной комиссией в очередном порядке по кварталам, т.-е. не реже одного раза в три месяца, а в экстренном по инициативе ее самой или по предложению вышестоящего исполкома, который в таком случае, будучи сам органом власти, прибегает к содействию общественной организации, уполномоченной законом на осуществление контрольной функции.

Проверка ревкомиссиею деятельности сельсовета с финансово-хозяйственной стороны является обязательной за один месяц до перевыборов сельсовета. Вновь избранная ревкомиссия обязана присутствовать при приеме дел, денежных сумм и предприятий вновь избранным сельсоветом от сельсовета прежнего состава.

Осуществляя функции общественного контроля, сельская ревкомиссия отчитывается в своей работе перед сельскою общественностью, перед избирателями на общих собраниях (сходах) граждан, при каждом докладе сельского совета о его деятельности.

Ревизия производится в присутствии тех лиц, которые возглавляют данное учреждение или предприятие, или лиц, их заменяющих. О производимой ревизии составляется письменный акт, в котором указывается, что именно проверялось, каковы результаты проверки и что рекомендует ревкомиссия для устранения замеченных недостатков. При этом ревкомиссия может вызвать для об'яснений сельских должностных лиц, просматривать книги и документы сельсовета и приглашать в помощь себе из числа местных работников сведущих лиц (врачебного, агрономического, бухгалтерского и тому подобного персонала).

Члены ревкомиссий могут, а следовательно и обязаны, присутствовать на всех заседаниях соответствующего сельсовета с правом совещательного голоса.

Руководство деятельностью сельских ревкомиссий и их инструктирование составляет функцию вол.-или райисполкомов. Сельсовет не вправе вмешиваться в деятельность ревкомиссии и давать ей какие-либо распоряжения, так как сельская ревкомиссия избрана тем же самым органом, что и сельсовет, и так как сельсовет подконтролен сельской ревкомиссии. Но и обратно, ревкомиссия не вправе вмешиваться в текущую деятельность сельсовета и подведомственных ему учреждений и предприятий, так как назначение ревкомисии состоит в контроле, а не в администрировании и не в руководстве. Об обнаруженных же недостатках в финансово-хозяйственной деятельности сельсовета или подведомственных ему учреждений и предприятий ревкомиссия обязана сообщить вол-или райисполкому и данному сельсовету, а равно доложить ближайшему общему собранию граждан (С. У. РСФСР 1926 г. № 17, ст. 134: „Положение о ревизионных комиссиях при сельсоветах").

Поэтому члены ревкомиссий должны твердо усвоить: 1) что ревкомиссия это орган общественного контроля, а не администрирования, 2) что это — организация самих крестьянских масс, сельской общественности для наблюдения за работою сельсовета, то-есть своего же выборного органа, а не для руководства его деятельностью, 3) что для придания ревкомиссии не меньшей авторитетности, чем сам сельсовет, для устранения всякой зависимости как ревкомиссии от сельсовета, так и сельсовета от ревкомиссии, ревкомиссия избирается одновременно с сельсоветом и тем же самым избирательным собранием, 4) что главным назначением ревкомиссии является учет или, скорее, наблюдение за правильностью учета и расхода тех сумм и средств, которые получаются сельсоветом от вышестоящих органов или собираются на местах и вообще проходят через сельсовет.

Деятельность же сельсовета в области административной может, конечно, быть предметом наблюдения и даже контроля со стороны ревкомиссии, но не в этом ее главная задача, и за то, что ревкомиссия не доглядела чего-либо в этой области, она не отвечает в такой же мере, в какой отвечает она за свой недосмотр в области финансово-хозяйственной. Надо помнить, что для надзора за административной деятельностью сельсовета существуют и рабоче-крестьянская инспекция, и вышестоящий исполком, и прокуратура, то-есть органы государственные, тогда как ревизионная комиссия есть орган контроля общественного, есть организация общественная.

88. Сельсоветы и земельные общества. В настоящее время задачею дня является „улучшение взаимоотношений между советами и земельными обществами, под углом зрения обеспечения руководящей роли советов и лишения права голоса в земельных обществах (на сходах) исключенных из списков избирателей советов“. (Резолюция XV С'езда ВКП(б) по докладу тов. В. М. Молотова о работе в деревне: декабрь 1927 г.).

Земельное общество есть по определению Земельного Кодекса РСФСР „совокупность дворов, имеющих общее пользование полевыми землями“ (ст. 43). Такое же определение дано зем. обществу и Зем. Кодексом УССР в редакции 1922 г.

Членами земельного общества в РСФСР считаются все лица, независимо от пола и возраста, входящие в состав дворов, образующих данное зем. общество, а также члены коллективов (коммун и артелей); при этом членами зем. общества являются как те, кто имеют избирательные права по Сов. Конституции, так и те, кто таковых прав не имеет. Полноправными же членами зем. общества, т.-е. имеющими право участия в общем собрании или на сходе зем. общества с правом решающего голоса, признаются те из членов зем. общества, независимо от пола, которые достигли 18 летнего возраста, а также те, которые самостоятельно ведут свое хозяйство, но еще не имеют 18-ти лет от роду (ст. 47 и 52 Зем. Код. РСФСР); при этом для того, чтобы быть полноправным членом общества и пользоваться на его общих собраниях (сходах) правом решающего голоса, вовсе нет надобности принадлежать к числу лиц, обладающих избирательными правами в советы.

Между тем функции земобществ, а потому и права их общих собраний или сходов (которые не следует смешивать с сельскими сходами) в отношении порядков землепользования и землеустройства, а потому и в отношении всего строя сельского хозяйства в той или иной сельской местности, очень широки. Общее собрание зем. общества (сход) разрешает все вопросы, касающиеся зем. общества в целом, а, следовательно, затрагивает этим права и интересы каждой из групп, входящих в общество (кулаков, середняков и бедняков), а равно и каждого отдельного землепользователя. Так, общее собрание разрешает ходатайства

о приеме в общество новых членов-землепользователей со стороны и о выходе из общества с землею, постановляет о производстве землеустройства, о переходе на отруба, хутора, о разделе земли между частями общества, производит земельные переделы и разверстки угодий, — распоряжается угодьями общего пользования и свободными земельными участками и т. п. Из этого перечня видно, что общее собрание (сход) разрешает все основные вопросы жизни села, существенные моменты сельского хозяйства и насущные интересы местного сельского населения, а потому не может не влиять на экономическую и культурно-социальную жизнь деревни. А между тем, все эти вопросы разрешаются при прямом участии и лиц, лишенных избирательных прав в советы.

К этому надо прибавить, что зем. общество может в своих границах не совпадать с территориею сельсовета, и тогда исполнительным органом зем. общества является его правление, избираемое его общим собранием (сходом). Но границы земельного общества могут и совпадать с границами территории сельсовета и в таком случае обязанности, возлагаемые на выборные органы зем. общества, выполняются сельсоветом, если общее собрание (сход) не изберет особых уполномоченных по земельным делам (примечание к ст. 50 Зем. Код. РСФСР). Но ведь на общем собрании зем. общества вопросы решаются и лицами, не обладающими избирательными правами в советы. В силу этого сельсовет, являющийся, с одной стороны, органом рабоче-крестьянской власти и осуществляющий диктатуру пролетариата на селе, т.-е. руководство крестьянством, с другой стороны—становится проводником решений и постановлений общего собрания (схода), в состав которого входят, в решении дел участвуют и в принятии постановлений голосуют и землепользователи, лишенные избирательных прав в советы. Если при этом мы учтем возможность влияния на этих сходах со стороны кулаков в силу их экономического положения, то получается, что сельский совет, как исполнительный орган зем. общества, обязан проводить постановления, продиктованные кулачеством.

Помимо этого, нельзя упустить из поля нашего зрения и то, что сельсовет при отсутствии у него своего бюджета или при недостаточной мощности сельского бюджета, не имеет достаточных материальных средств для проведения намеченных им мероприятий в интересах бедноты и середняков. Между тем зем. общество, распоряжаясь своими предприятиями или угодьями общего (нераспределенного) пользования либо свободными земельными участками, а также проводя, хотя бы и без достаточных законных оснований, среди своих членов самообложение, имеет от всего этого в своих руках сравнительно большие имущественные ресурсы. В силу этого сельсовет и экономически попадает под влияние зем. общества и утрачивает свое руководящее положение на селе.

Все это вместе взятое приводит к тому, что на селе центром всей хозяйственной и культурно-социальной жизни становится не сельский совет, а земельное общество или, точнее, его общее собрание (сход), между тем как сельский совет, который должен быть „центром политического воспитания широких масс трудящегося крестьянства под руководством пролетариата“ и „организующим центром хозяйственно-политической жизни, школой управления, орудием выдвижения новых бедняцко-середняцких кадров“,—в действительности находится в положении подчиненного зем. обществу, которое, обладая своими средствами, захватывает функции сельсовета и вмешивается в его деятельность.

Это вмешательство зем. обществ в деятельность сельсоветов наблюдается и в других союзных республиках. Так, на X С'езде Советов Украины в апреле 1927 г. председатель ВУЦИК'а тов. Петровский указывал в своем докладе о работе советов: „За последнее время проявилось вмешательство в административные дела сельсоветов со стороны земгромад, в которых участвует все население, в том числе кулацкие и зажиточные элементы. Немало случаев у нас было, когда земгромады отрицательно влияли на ход землеустройства, которое невыгодно зажиточным слоям. Все это вызывает необходимость установления точного и определенного порядка взаимоотношений между земгромадой и сельсоветом“ (Бюллетень № 12, стр. 5).

Поэтому задачею дня является принятие реальных мер к тому, чтобы сельсовет занял положение действительного руководителя всей местной жизни, стал руководящим центром села.

Первою мерою к этому является лишение права голоса на общих собраниях зем. обществ — и даже права участия в них, хотя бы и в качестве простого зрителя — всех лиц, не пользующихся избирательными правами в советы. И действительно, Зем. Код. УССР в редакции 1927 г. уже лишает права решающего голоса на общих собраниях земгромад тех, кто не имеет избирательных прав по действующим законам, а, с другой стороны, он вводит в состав зем. общества не только землепользователей в собственном смысле этого слова, т.-е. лиц, непосредственно ведущих сельское хозяйство, но и всех проживающих на селе пролетариев и полупролетариев, чья деятельность связана с сельским хозяйством. Ст. 47 Зем. Код. УССР ред. 1927 г.: „Членами земельного общества считаются все лица, независимо от возраста и пола, входящие в состав тех хозяйств, которые составляют общество, а также члены коллективов (коммун, артелей) и батраки, пастухи, кустари-ремесленники (кузнецы, плотники и т. п.) и прочие пролетарии и полупролетарии села, связанные с сельским хозяйством общества; но право решающего голоса на общих собраниях имеют только те из них, которые достигли 18 летнего возраста и не лишены избирательных прав по действующим законам“. (С. У. УССР 1927 г., № 40 — 41, ст. 180).

Второю мерою является установление бюджета сельсоветов и укрепление его так, чтобы он стоял значительно выше бюджета зем. обществ. Тов. В. М. Молотов в своем докладе на XV с'езде ВКП(б) в декабре 1927 г. о работе в деревне указывает: „Важно в этой реформе особенно то, что у советов значительно укрепится материальная основа, так как бюджет земельных обществ во многих случаях стоит гораздо выше, чем бюджет сельских советов... Мы имеем очень частые случаи, когда бюджет земельных обществ гораздо выше, чем бюджет сельсоветов. При установлении руководящей роли советов в отношении земельных обществ сельский совет становится на новую материальную базу, и это есть значительное укрепление основы для дальнейшего оживления советов, развертывание их работы в области хозяйственной, культурной и политической жизни деревни". Одним из средств к этому является закрепление за сельсоветами всех государственных предприятий, строений и прочего имущества сельского значения, а равно пересмотр списков предприятий, строений и прочих имуществ, находящихся в ведении исполкомов, сельсоветов и земобществ, в сторону расширения имущественной базы сельсоветов. С другой стороны, в бюджет сельсоветов, кроме доходов от предприятий, отчислений от налогов и иных источников, должны быть включены и средства, поступающие от самообложения, а равно доходы от земель и угодий, за исключением, конечно, тех, которые действующими постановлениями закреплены за бюджетом вышестоящих исполкомов. (Сравни: проект основных положений об организации сельсоветов в Союзе ССР, выработанный Орготделом ЦИК СССР).

Третьею мерою к установлению надлежащих взаимоотношений между сельсоветами и земобществами является установление правильного надзора со стороны сельсоветов за деятельностью земобществ. Зем. Кодекс УССР в ред. 1927 г. указав, что „надзор за деятельностью земельных обществ возлагается на сельские советы", устанавливает за сельсоветами для осуществления этой задачи право: „а) утверждать или регистрировать постановления земобществ по вопросам о земельных отношениях в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом; б) получать и знакомиться со всеми прочими постановлениями, как общих собраний, так и правлений земельных обществ" (ст. 63). — „В случае, если постановлениями общих собраний или правлений земельных обществ нарушается действующее законодательство, сельский совет и райисполком имеют право приостановить приведение в исполнение этих постановлений в течение недели со дня их получения" (ст. 65).

Проект Орготдела ЦИК СССР предполагает установить, что „сельсоветы руководят деятельностью соответствующих зем. обществ и утверждают все постановления последних" (ст. 20). (Смотри также статью Н. Пахомова: „Сельсоветы и земельные общества" в журнале „Сов. Строительство", Москва, № 2, 1928 г.).

89. Волостной (районный) с'езд советов является в пределах своего ведения высшим органом власти на территории волости (района). „Любой наш совет—говорит тов. М. И. Калинин—это частица верховной власти, которая полностью олицетворяется в общесоюзном С'езде Советов. Даже сельсовет, по существу говоря, имеет все права Всесоюзного С'езда, в том числе и международные, в пределах своей территории. Он только потому не имеет посланников в иных странах, что его территория ограничена Советским Союзом. Принципиально, мне кажется, это единая власть". (См. стенографический отчет 2-й сессии ВЦИК XI созыва, стр. 71). Это значит, как это отметил и тов. Калинин в той же своей речи, что каждая инстанция власти, каждый самостоятельный узел общей цепи рабоче-крестьянской власти, какими являются волисполком, уисполком, губисполком, ЦИК и т. д., имеют максимальную долю власти в отмежеванной им области. Применительно к волостному (районному) с'езду советов термин „высший орган власти" обозначает, что указанному с'езду в пределах волости (района) принадлежит определенная полнота государственной власти. Эта полнота государственной власти выступает наиболее рельефно в следующих словах закона УССР: „К ведению районного с'езда советов относится: рассмотрение и решение всех местных вопросов, касающихся района" (п. 1 ст. 4 Положения о районных с'ездах советов и райисполкомах от 12 октября 1927 г.; С. У. УССР 1927 г., № 56—57, ст. 231). В аналогичных выражениях составлен и текст закона РСФСР: „Ведению волостных с'ездов подлежат: рассмотрение и разрешение всех вопросов, касающихся управления и хозяйства данной волости" (ст. 1 Положения о волостных с'ездах советов и волисполкомах РСФСР от 16/X — 24 г.). Сюда должны быть отнесены все вопросы по принятию мер к поднятию волости (а равно и района) в культурном и хозяйственном отношениях. Одним из средств для осуществления означенных мероприятий должен явиться, по мысли законодателя, волостной (районный) бюджет.

В апреле 1928 года состоялась 2-ая сессия ВЦИК XIII созыва, на которой принято „Положение о краевых, окружных и районных с'ездах советов и их исполнительных комитетах". В этом конституционном акте закреплено определение функций с'ездов советов и исполкомов, а в связи с этим и их прав.

Зафиксировав, что „высшими органами власти на территории края, округа и района являются в пределах их ведения соответствующие с'езды советов, а в период между с'ездами советов, избираемые ими исполнительные комитеты", и подчеркнув, что в „пределах своего ведения с'езды советов являются высшей властью на территории края, округа и района", а „исполнительные комитеты являются в периоды между с'ездами советов высшими органами Советской власти на соответствующей территории и пользуются всеми правами с'ездов советов, за исключением тех вопросов, которые отнесены к исключительному ведению

с'езда советов",— этот закон закрепляет в то же время компетенцию с'ездов советов. Закон делит предметы ведения с'ездов советов на две категории: а) на предметы ведения с'ездов советов, а в периоды между с'ездами советов подлежащие компетенции избираемых этими с'ездами исполкомов и б) на предметы исключительного ведения с'ездов советов, не подлежащие ведению исполкомов.

К первой категории предметов закон относит:

а) разрешение вопросов, имеющих местное значение,

б) обсуждение вопросов общегосударственного значения,

в) утверждение соответствующих местных бюджетов, а также отчетов по их исполнению,

г) рассмотрение и обсуждение отчетов о деятельности государственных учреждений и предприятий, находящихся на подведомственной территории.

Ко второй категории, к предметам исключительного ведения с'ездов советов, закон относит:

а) рассмотрение и обсуждение отчетов соответствующих исполкомов об их деятельности;

б) выборы соответствующих исполкомов и выборы делегатов на вышестоящие с'езды советов, в случаях, определяемых Конституциями РСФСР и Союза ССР. При этом закон указывает, что с'езды советов могут избирать в состав исполкомов, а также своими представителями на вышестоящие с'езды, и лиц, не являющихся делегатами данного с'езда, независимо от места проживания или работы таковых лиц.

Отметив этот новый конституционный акт РСФСР, перейдем к рассмотрению функций волостных и районных с'ездов советов.

Одною из основных задач рай - и вол с'ездов является принятие мер к поднятию района или волости в культурном и хозяйственном отношениях. Одним из средств для осуществления этой задачи является волостной (районный) бюджет.

В РСФСР по „Положению о волостных с'ездах советов и волисполкомах" от 16 октября 1924 г., волостной бюджет рассматривается и обсуждается на волостном с'езде советов и представляется на окончательное утверждение уездного исполкома. В настоящее время, согласно постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1927 г. по докладу НК РКИ СССР и РСФСР о пересмотре прав и обязанностей органов местного советского управления, право утверждения волостного бюджета закрепляется за волс'ездами (С. У. РСФСР 1927 г., № 79, ст. 533).

По ныне действующему законодательству УССР право утверждения районного бюджета составляет исключительную компетенцию районного с'езда советов (ст. 3 и 4 „Положения о райс'ездах и райисполкомах" от 12 октября 1927 г., С. У. УССР 1927 г., № 56—57, ст. 231).

Далее, одним из выражений принадлежности вол (рай) с'езду определенной полноты государственной власти является осуще-

ствляемое вол (рай) с'ездом — **руководство** деятельностью подчиненных ему на территории волости (района) органов власти, как, напр., сельсоветов, волисполкома (райисполкома), а через них и деятельностью всех должностных лиц и органов, подведомственных сельсовету и райисполкому. Это руководство составляет одну из основных функций волостного (районного) с'езда.

Чрезвычайно широки полномочия волостного (районного) с'езда в области осуществления **контрольных** функций. Так, волостной (районный) с'езд осуществляет функции надзора не только в отношении всех подчиненных ему органов, но в то же время он контролирует и наблюдает за деятельностью учреждений и предприятий, непосредственно подчиненных вышестоящим органам власти без вмешательства, конечно, в их хозяйственную и административную деятельность.

Таким образом, все решительно государственные и общественные учреждения и предприятия, расположенные на территории данной волости (района), и притом совершенно вне зависимости от того, какому органу власти они подчинены, являются подконтрольными волостному (районному) с'езду советов. Это является одним из наиболее ярких доказательств известной суверенности местных советов и их исполкомов, имеющих право контроля над деятельностью учреждений и предприятий даже общесоюзного, а не только республиканского либо губернского значения. Таким образом развитие хозяйственной и культурной жизни данной местности находится всецело в руках самого местного трудящегося населения и зависит во многом от его самодеятельности.

Наряду с выполнением указанных выше функций, волостному (районному) с'езду советов принадлежит право обсуждения по собственной инициативе вопросов общегосударственного, губернского, уездного (окружного) значения. Таким образом, обсуждение вопросов общегосударственных, не говоря уже о вопросах губернских или уездных (окружных), входит в компетенцию рай'с'езда (волс'езда) совершенно так же, как это входит в функции сельсовета и горсовета. Эти вопросы входят в компетенцию каждого „самостоятельного узла рабоче-крестьянской власти“, как органа, пользующегося известною суверенностью.

Западно-европейская наука много говорит об **общественном мнении**, придавая ему значение правотворческого акта. Еллинек прямо заявляет: „Его (общественное мнение) можно определить вообще, как господствующее в обществе воззрение на социальные и политические вопросы... Оно проявляется в разных формах: в повседневных собраниях приятельских кружков, постановлениях обществ в общественных собраниях, петициях и прежде всего в прессе, в частности, в повременной печати... Влияние его на государство проявлялось во все времена и особенно возрастает с прогрессирующей демократизацией общества и расширением участия масс в политической жизни. Оно имеет значение

не только для политики, но и для государственного права, так как во многих случаях оно служит единственною санкциею публично-правовых норм". (Еллинек. „Общее учение о государстве", изд. 1908 г., стр. 74). И далее: „Юридически не поддающаяся измерению, но политически столь значительная сила общественного мнения обуславливает то, что избранный всегда находится под действительным контролем избирателей, хотя и не обязан перед ними никакой отчетностью". (Еллинек, там же, стр. 431). Итак западно-европейская наука государственного права придает общественному мнению силу и значение как контроля над деятельностью народных представителей, так и санкции для публично-правовых норм. Однако, это утверждение Запада не соответствует практике западно-европейских государств. Вспомним хотя бы петиции чартистов, покрытые миллионами подписей: это было реальное выявление общественного мнения, ни в какой мере, однако, не повлиявшее на волю народных представителей, заседавших в парламенте.

Только в условиях советской государственности общественное мнение смогло получить организованную форму в виде постановлений советов и их с'ездов и резолюций совещаний, конференций и с'ездов профсоюзов, кооперативных об'единений и прочих организаций советской общественности. Если резолюции общественных организаций являются требованиями обще-программного характера, то постановления советов и их с'ездов представляют собою действительно политическую силу и имеют правовое значение для вышестоящих органов власти, имея характер сплошь и рядом политической директивы. Это есть прямое осуществление суверенности низового советского аппарата — „самостоятельного узла общей цепи рабоче-крестьянской власти".

Поэтому постановления советов и их с'ездов по вопросам выходящим за пределы их территориальной компетенции, ни в коем случае нельзя называть простыми пожеланиями или ходатайствами, но вполне законным основанием к тому, чтобы данный вопрос был поставлен вышестоящим органом власти на его обсуждение, и чтобы данное постановление нижестоящего совета было проведено в жизнь, если только, конечно, оно не находится в явном противоречии с общею политикою Советской власти в целом.

Поэтому взаимоотношения между постановлениями нижестоящих советов и их с'ездов, с одной стороны, и постановлениями по данным вопросам вышестоящих органов Советской власти с другой — принимают следующий вид:

Волостной (районный) с'езд, как высший орган государственной власти в пределах своей компетенции и в границах своей территории, обсуждает — и при том даже по своей инициативе, а не только по предложению вышестоящих органов государственной власти — все вопросы, которые имеют не только местное значение и связаны с жизнью данной волости (района), но и все

вопросы, которые выходят за рамки местного интереса, но касаются жизни всего уезда губернии (округа) и даже всей республики. Постановления волостного (районного) с'езда, вынесенные в пределах его компетенции, вступают в силу немедленно и ни в каком утверждении со стороны вышестоящих органов не нуждаются; это — все вопросы местного значения, связанные с жизнью волости (района); все эти вопросы волостной (районный) с'езд рассматривает и решает самостоятельно. Все же его постановления, выходящие за пределы его компетенции, то - есть постановления по вопросам, выходящим за рамки местного интереса, но касающиеся жизни всего уезда губернии (округа), или всей республики, представляются на обязательное обсуждение вышестоящих органов в порядке инстанционной подчиненности и служат для этих органов обязательным материалом при обсуждении и разрешении ими вопросов, возбужденных волостным (районным) с'ездом. Постановления вол (район.) с'езда по этим вопросам являются для вышестоящих органов тем материалом, который безусловно должен быть принят ими в соображение, как выявление тех новых потребностей, тех новых влияний и тех новых течений, которые есть в массах. То же самое относится и к постановлениям сельских советов, вынесенным по вопросам, выходящим за пределы их компетенции, за рамки их местного интереса.

Тов. Л. Б. Каменев в своей речи на XIII Московской Губпартконференции высказался: „Мы не имеем другого аппарата, кроме советского, чтобы быть в контакте с массами, и нельзя выдвинуть лучшего аппарата, кроме самих советов, для того, чтобы наверху постоянно ощущать те новые потребности, те новые влияния и те новые течения, которые есть в массах" („Известия" и „Правда" от 30-I—25 г., № 24). — Но это, конечно, не значит, чтобы постановления сельских советов или волостных (районных) с'ездов по вопросам, касающимся жизни всего уезда губернии (округа) или всей республики вступали в силу немедленно: постановление каждого органа советской государственной власти по вопросу, выходящему за пределы его компетенции, вступает в силу и подлежит проведению в жизнь только после его утверждения тем именно органом, к компетенции которого закон отнес разрешение данного вопроса. Так, например: постановление волс'езда об изменении налогов в сторону их повышения либо понижения за пределы, установленные законом, касается не только местных интересов данной волости, но имеет значение общегосударственное и потому требует утверждения соответствующих центральных органов.

Ведению волостного (районного) с'езда далее подлежат выборы волостного (районного) исполнительного комитета и делегатов на уездный либо окружной с'езд советов по принадлежности.

Волостной (районный) с'езд советов избирает волостную (районную) ревизионную комиссию („Положение о ревизионных

комиссиях при волостных (районных) исполкомах“ (Пост. ВЦИК и СНК РСФСР; С. У. РСФСР 1927 г., № 17, ст. 135 и ст. 131 п. „в“ Положения о краевых, окр. и райс'ездах от 6 апреля 1928 г. и „Положение о районных и сельских ревизионных комиссиях“ — Пост. ВУЦИК'а и СНК УССР; С. У. УССР 1925 г., № 104—105, ст. 566). Волостная (районная) ревизионная комиссия избирается сроком на один год в составе от трех до пяти членов и двух кандидатов к ним. Эти комиссии учреждены в целях осуществления действительного контроля со стороны широких масс трудящихся за целесообразным использованием волостными (районными) исполкомами местных средств.

Таким образом, вопросы, связанные с расходованием вол (рай) исполкомом средств местного бюджета, поставлены под двойной контроль: вышестоящих органов власти в лице вол (рай) с'езда и окружного исполкома и низового контроля в лице соответствующей ревизионной комиссии. Этим дается населению действительная гарантия в правильном и наиболее целесообразном использовании вол (рай) исполкомом местных средств. Избранные волостным (районным) с'ездом ревизионные комиссии совершенно независимы от исполкомов.

Целесообразность организации таких ревизионных комиссий отмечена была членами 2-ой сессии ВЦИК'а XI созыва в октябре 1924 г. Так, например, тов. Иванов заметил: „Мы должны сознаться, что на местах у нас еще недостаточно гарантий того, что кулаки не пролезут в волисполком. Они могут пролезть туда и начнут там устраивать различные дела. Уездный исполнительный комитет, как бы он ни был работоспособен, может этих кулачков не заметить, а если будет ревизионная комиссия, в которой беднота будет принимать наибольшее участие, она сумеет уличить типы, пробравшиеся в наши советские органы“.

Согласно изложенного, — общие задачи волостных (районных) с'ездов заключаются в защите прав трудящихся на основе союза рабочих с крестьянами, в проведении законов рабоче-крестьянского правительства, в поднятии хозяйства и культурных условий жизни в сельских местностях и в наиболее широком вовлечении трудящихся в дело управления государством и местными делами. Поэтому к компетенции волостного (районного) с'езда относится:

а) рассмотрение отчета вол (рай) исполкома, а также подчиненных ему органов власти.

б) рассмотрение и одобрение местного волостного (районного) бюджета и представление его на утверждение уездному (окружному) с'езду советов, а равно и отчета по его исполнению,

в) рассмотрение и решение всех вопросов местного значения, связанных с жизнью волости (района),

г) обсуждение всех вопросов, которые выходят за рамки местного интереса, но касаются жизни всего уезда губернии (округа) и даже всей республики.

д) выборы кандидатов в члены вол (рай) исполкома и депутатов на уездный либо окружной с'езд советов.

Организация волостных (районных) с'ездов. Волостные (районные) с'езды составляются из представителей советов, имеющихся на территории данной волости (района). Представители эти собираются по норме:

В РСФСР: а) волостные с'езды составляются из представителей всех советов данной волости из рассчета — один делегат на триста человек населения, но не свыше 150 делегатов на волость;

б) районные с'езды советов составляются из представителей всех сельсоветов, находящихся на территории района, — по расчету 1 делегат на 300 жителей, и из представителей советов городов и фабрично - заводских поселков — по расчету 1 делегат на 60 избирателей с тем, однако, чтобы общее количество делегатов не превышало 150 человек; при этом советы окружных городов не избирают своих представителей на районные с'езды тех районов, на территории которых они находятся („Положение о краевых, окружных и районных с'ездах советов и их исполнительных комитетах", принятое 2 - ою сессиею ВЦИК XIII созыва 6 апреля 1928 г.).

В УССР районные с'езды по норме — от сельских и поселковых советов, за исключением поселковых советов фабрично - заводского типа один делегат на каждые 500 жителей; от городских советов и поселковых советов фабрично - заводского типа — один делегат на каждые 100 избирателей от рабочих и воинских частей Красной армии и флота и один делегат на каждые 300 избирателей от прочих категорий избирателей. Кроме того, в целях усиления рабочего представительства на районных с'ездах советов, на последние выбираются делегаты и от общих собраний фабрик и заводов, не участвующих в выборах городских и поселковых советов по нормам — один делегат на каждые 100 избирателей от рабочих и один делегат на каждые 300 избирателей от прочих категорий избирателей. Таким образом, мы имеем на районном с'езде советов об'единение крестьянского и рабочего населения данного района с известным преобладанием представительства от рабочих, аналогично представительству в сельсоветах.

Волостные (районные) с'езды могут быть очередными и чрезвычайными. Очередные с'езды советов созываются волостным (район) исполнительным комитетом один раз в год перед уездными либо окружными с'ездами советов с таким расчетом, чтобы иметь возможность своевременно послать делегатов на уездные или окружные с'езды советов. Чрезвычайные волостные (районные) с'езды созываются волостным (районным) исполнительным комитетом как по предложению уездного или окружного исполнительного комитета, так и по требованию советов, об'единяющих: не менее одной трети населения волости в РСФСР или одной трети всего числа советов данного района в УССР. Принятая в

УССР редакция закона имеет то преимущество по сравнению с текстом закона РСФСР, что таким путем достигается уравнение в УССР всех сельсоветов, между тем как в РСФСР закон создает превалирующее положение для крупнонаселенных советов. Другими словами: в УССР требовать созыва чрезвычайного районного с'езда советов имеет право любая треть всех советов данного района, хотя бы эта треть и состояла из советов, об'единяющих и менее одной трети всего населения этого района; а в РСФСР такое право требовать созыва чрезвычайного волостного с'езда советов признано лишь за таким количеством волостных советов, которое об'единяет не менее одной трети всего населения этой волости. Таким образом, украинское законодательство стоит на более правильном пути действительной охраны интересов любой части трудящегося населения.

Кроме того, в УССР право созыва чрезвычайного райс'езда принадлежит и райисполкому, но не иначе, как с разрешения подлежащего окрисполкома, который является органом, контролирующим деятельность райисполкома.

Волостной (районный) с'езд открывается председателем волисполкома (райисполкома), после чего с'езд избирает свой президиум и одновременно мандатную комиссию. Эта комиссия проверяет полномочия делегатов и делает об этом доклад с'езду, который и выносит свое постановление о законности полномочий делегатов.

90. Районные (волостные) исполкомы. В период между волостными (районными) с'ездами советов высшим органом власти в пределах своей компетенции и границах своей территории является волостной (районный) исполнительный комитет. Выдвигая основную цель — укрепление низового аппарата, законодательные органы как РСФСР, так и УССР пошли по пути расширения прав волостных (районных) исполнительных комитетов (см. Постанов. 3-й сессии ВЦИК XI созыва и 2-й сессии ВУЦИК'а IX созыва). Это расширение прав коснулось трех сторон деятельности волостных (районных) исполкомов: административной, финансовой и хозяйственной.

В области административной волостным (районным) исполкомам принадлежит право издавать в пределах своего ведения обязательные для всего населения волости (района) постановления и право налагать на виновных за нарушение этих постановлений административные взыскания. Особенно рельефно выступает отмеченное нами увеличение прав волостных (районных) исполкомов при сопоставлении ранее действовавших законов с текстами постановлений, принятых ВЦИК'ом на 3-й сессии XI созыва 16 октября 1924 года и ВУЦИК'ом на 2-й сессии IX созыва 28 октября 1925 г. Так, в Положении о волостных с'ездах советов и волостных исполкомах (см. Постановл. ВЦИК от 26 января 1922 г. — С. У. РСФСР 1922 г., № 10, ст. 92) право волостного исполкома издавать обязательные постановления

совершенно не было предусмотрено. В Положении же о волостных с'ездах советов и волостных исполнительных комитетах от 16 октября 1924 г., изданном в РСФСР (см. постановление ВЦИК'а от 16 октября 1924 г. — С. У. РСФСР 1924 г., № 82, ст. 826), волостным исполкомам принадлежит право издавать обязательные постановления. Так, например, волисполкомы могут издавать обязательные постановления по следующим вопросам:

а) принятия санитарных мер и в первую очередь мер борьбы с загрязнением питьевой воды;

б) организации и проведения мер общественной борьбы со стихийными бедствиями;

в) принятия противопожарных мер;

г) борьбы с эпидемиями, эпизоотиями и вредителями;

д) расквартирования проходящих войск;

е) потравы и порчи лугов, зеленей и посевов.

Издавая обязательные постановления по предметам своего ведения, волисполком вправе налагать административные взыскания за нарушение действующих на территории волости обязательных постановлений в размере не свыше 3-х рублей штрафа или принудительных работ не свыше 5 дней, отбываемых по месту жительства нарушителя.

В УССР в „Положении о районных с'ездах советов и районных исполнительных комитетах" от 30 мая 1923 г. (см. постановление ВУЦИК'а от 30 мая 1923 г. — С. У. УССР 1923 г., № 20—21, ст. 318), районным исполнительным комитетам сельско-городского типа принадлежало ограниченное право издавать обязательные постановления лишь в пределах данного заштатного (то-есть безуездного) города или поселения городского типа; в этих городах и поселениях райисполкомы являлись органами власти, заменяющими собою горисполкомы, чем и можно об'яснить наличие по закону 1923 г. у райисполкомов сельско-городского типа права издавать обязательные постановления в пределах своего города или поселения городского типа. Таким образом, райисполкомы сельского типа по Положению от 30 мая 1923 г. указанным правом издания обязательных постановлений наделены не были.

Между тем по „Положению о райс'ездах и райисполкомах" от 28 октября 1925 года (Собр. Узак. УССР 1925 года, № 84, ст. 488) райисполком наделен правом издавать обязательные постановления, распространяющие свою силу на всю территорию и на все население района вне зависимости от того, является ли он сельским или сельско-городским. За нарушение обязательных постановлений, действующих на территории района, райисполком в УССР вправе в настоящее время налагать административные взыскания в размере не свыше 25 рублей штрафа или 7 дней ареста или принудительной работы (п. „г" ст. 17 Положения о райс'ездах и райисполкомах; С. У. УССР 1927 года, № 56—57, ст. 231).

Итак, в качестве местного органа власти волисполком (райисполком) имеет в настоящее время право издавать обязательные постановления, обязательные к исполнению всем населением данной волости (района), и налагать взыскания в административном порядке за неисполнение обязательных постановлений как им изданных, так и изданных исполкомами губернским и уездным либо окружным. Между тем до революции были горячие споры и жаркие схватки по вопросу о создании мелкой земской единицы, с правом издания обязательных постановлений, обязательных для всего населения волости; на пути к разрешению этого вопроса вставало естественное с точки зрения интересов помещиков нежелание предоставить местному крестьянству право издавать чрез свои органы постановления, обязательные и для помещиков, а тем более штрафовать землевладельцев за неисполнение этих постановлений. Только Советская власть, устранив помещичье землевладение, оказалась в силах сорганизовать то, что мыслилось до революции, как „местная земская единица", постановления которой обязательны для всего местного населения.

Далее, в области административной — в распоряжении вол (рай)исполкомов в настоящее время находится милиция и уголовный розыск, которые подчиняются в пределах волости (района) исключительно этому исполкому, за исключением городских и поселковых милиции и уголовного розыска, которые в УССР в настоящее время, по Положениям о городских и поселковых советах 1927 года, находятся в ведении соответствующих советов — городских и поселковых по принадлежности. Так Советская власть разрешила легко и свободно вопрос о муниципализации полиции, который на Западе был камнем преткновения для тех, кто хотел органы охраны личной и имущественной безопасности поставить в исключительную зависимость от органов местного самоуправления, но в то же время опасался из'ять их из-под влияния органов центрального правительства. Разрешение этой задачи оказалось возможным только в условиях советской государственности, где местные органы, избранные местным населением, являются одновременно и органами государственного управления и аппаратом местного самоуправления.

Особенно сильно сказалось увеличение административных прав волостных (районных) исполкомов в области осуществления функций контроля.

В РСФСР волостному исполкому принадлежит право как руководства работой учреждений, непосредственно ему подчиненных, так и обсуждения отчетов о деятельности учреждений, ему непосредственно неподведомственных (п. 13 „а" Положения о волостных с'ездах и волисполкомах — Пост. ВЦИК от 16 октября 1924 г.). Это значит, что учреждение, расположенное на территории волости, подконтрольно волостному исполкому. Равным образом и в УССР закон признает за райисполкомом определенный круг прав по осуществлению функций контроля.

В компетенцию райисполкома входит следить за деятельностью неподведомственных ему учреждений, предприятий и должностных лиц на территории района, но без вмешательства в их оперативную (хозяйственную и административную) деятельность. Признание за райисполкомами этого права, не содержащегося в прежних законах 1920—1923 годов, в сильной степени будет способствовать поднятию авторитета райисполкома в глазах местного населения.

Вол (рай) исполком является органом надзора за деятельностью всех органов, действующих на территории волости (района), и поэтому ему предоставлено право налагать дисциплинарные взыскания на всех должностных лиц, подведомственных вол (рай) исполкому.

В области финансовой деятельности в связи с образованием волостного (районного) бюджета волостные (районные) исполкомы приобрели ряд новых прав.

Вопрос о предоставлении волостным (районным) исполкомам бюджетных прав был разрешен еще на 3-й сессии ЦИК'а СССР 1-го созыва при обсуждении вопроса о местных финансах. Тогда и был принят закон: „Временное Положение о местных финансах“ (С. У. РСФСР 1923 г., № 111—112, ст. 1045). Этим актом за волостными исполкомами было закреплено право составления волостного бюджета, а равно и право взимания местных налогов и сборов, и определены были источники местных доходов. Вместе с тем в специальном Положении об имуществах местных советов III-я сессия ЦИК'а СССР предоставила местным советам право эксплоатировать переданные в их распоряжение земли, предприятия и другое имущество (С. У. РСФСР 1923 г., № 113, ст. 1046). Этими законодательными актами Союза ССР был подведен твердый фундамент для финансовой и хозяйственной деятельности волостных (районных) исполкомов на всей территории Союза. В результате дальнейшего законодательства РСФСР и УССР волостной (районный) исполком обладает в настоящее время правом составления и рассмотрения волостного (районного) бюджета, который в дальнейшем представляется им на рассмотрение волостного (районного) с'езда советов. На основе этого бюджета волостной (районный) исполком получает право взимать установленные в законе налоги и сборы, как-то: 40% поступлений по единому сельско-хозяйственному налогу отчисляются в волостной (районный) бюджет, 25% от поступлений налога со строений, судебные пошлины с дел в вол (рай) земельных комиссиях и т. п., и изыскивать новые источники местных доходов путем эксплоатации своих имуществ и иной хозяйственной деятельности.

Волостной (районный) бюджет составляется из определенных отчислений от налогов, точно в законе указанных и из специальных собственных доходов. Эти собственные доходы составляются путем эксплоатации переданных в распоряжение вол (рай)

исполкомов земель и имуществ: рыбных промыслов, мест для торговли на базарах, отдельных предприятий, как-то: мельниц, крупорушек, маслобоен и т. п.

Таким образом для развития своей хозяйственной деятельности и для поднятия хозяйственной и культурной жизни своей местности, а через то и всей республики, волость (район) получила в настоящее время собственный бюджет. Она имеет собственные материальные средства и известные отчисления от налогов. Это дает ей возможность покончить с ролью своего исполкома, как аппарата, исключительно расчетного, находящегося только на госбюджете и не имеющего самостоятельного права и инициативы в расходовании денежных средств по плану, им в интересах местного населения установленному. До проведения этой реформы на основах позднейших узаконений, вол (рай) исполком был призван лишь к тому, чтобы „аккуратно выписывать денежные ассигновки или полученные деньги снова записывать в книгу приходов, наконец, эти деньги, записанные в книгу расходов, выдать, куда следует, по прямому назначению" (см. статью тов. А. Киселева „Внимание к организации волостного бюджета" — „Известия" от 8-II — 25 г., № 32). С проведением же этой реформы ВИК (РИК) перестает быть учреждением, уподобленным автомату, где прочно укореняется бюрократизм, где „наблюдается неподвижность, косность, окостенелость, мертвенность, парализуется всякая инициатива, водворяется формалистика и узкое, оторванное от действительной жизни буквоедство" (А. Киселев, там же). Теперь ВИК (РИК) по типу своей деятельности приближается к органам, находящимся на хозяйственном расчете, которым предоставлена инициатива, и которые должны самостоятельно заботиться о дальнейших перспективах своей деятельности, а не ждать указки из центра и находиться под опекою высших органов. Поэтому местное население волости (района) должно будет проявлять довольно значительную самодеятельность, подвижность и активность в разрешении всех вопросов местной хозяйственной и культурной жизни. Инициатива местного населения — вот основной лозунг Советской власти и основа советской государственности. И потому на обязанности вол (рай) исполкома лежит вовлечение всего трудящегося населения в советское строительство и на этой основе стать действительным центром всей местной жизни.

Но с другой стороны, если деятельность ВИК'а (РИК'а) должна осуществлять Советский режим, как такой режим, который существует для масс и в интересах масс, и который построен на действительном участии самих масс, — то нельзя ни на минуту забывать, что каждый исполком является, хотя и самостоятельным, но все же одним из узлов общей цепи рабоче-крестьянской власти и потому обязан проводить общую политику этой власти. Поэтому ВИК (РИК) является подотчетным местному населению, чьи интересы он представляет, осуществляет и проводит в жизнь, и на

этом основан институт ревизионных комиссий, избираемых вол (рай) с'ездами для обревизования бюджета РИК'а, а равно институт расширенных заседаний ВИК'ов в РСФСР и РИК'ов в УССР. Но с другой стороны остается в силе и прежнее положение о подконтрольности ВИК'а (РИК'а) вышестоящему исполкому и о праве вышестоящего исполкома на утверждение отчетов, предложений и докладов председателя и членов ВИК'а (РИК'а) и на отмену тех или иных постановлений ВИК'а (РИК'а), противоречащих общей политике Советской власти. Такая двойная подчиненность вполне соответствует принципу Советской Конституции — согласования деятельности мест с политикою центра и политики центра с требованиями мест.

В области хозяйственной ВИК (РИК) непосредственно заведует местным хозяйством и, в частности, предприятиями и заведениями местного значения, волостного или районного (мельницами, крупорушками, маслобойнями, кирпичными заводами, кузницами, ремонтными мастерскими, прокатными и случными пунктами и т. п.). Равным образом, он сдает их в аренду в установленном законом порядке и устраивает новые.— Как орган, регулирующий деятельность сельсоветов, он привлекает сельсоветы к организации управления местным имуществом и предприятиями сельского значения.

Далее он заведует и распоряжается землями и имуществами, находящимися в непосредственном его ведении (рыбная ловля, земельные фонды и т. п.), обращая доходы от эксплоатации этих имуществ в свой бюджет.

Таким образом, вол (рай) исполком становится в положение хозяйствующего суб'екта, и потому получает право вступать в хозяйственно - договорные отношения.

Сводя воедино функции реформированного волисполкома (райисполкома), мы видим, что этот орган является действительным центром административной, финансовой и хозяйственной жизни своей волости (района). Вол (рай) с'езды советов имеют право обсуждать все государственные вопросы, а равно все вопросы уездного (окружного) и губернского значения и выносить по каждому из них свои резолюции и постановления, выявляющие организованное мнение местного населения. Наряду с этим, они вправе ознакомиться с работою центральных государственных органов и высказать свое отношение к этой работе и мнение о предполагаемых высшими органами мероприятиях. Этим создается действительная и постоянная связь центра с местным трудящимся населением, в то время как на Западе центр является оторванным от мест.

Далее вол (рай) исполком представляет собою известную экономическую, хозяйственную единицу и потому наделен в настоящее время правом участия в гражданском, хозяйственном, обороте, а потому ему предоставлены права самостоятельного суб'екта прав, права юридического лица.

Таким образом в настоящее время сама волость (район) представляет собою вполне определенную юридическую и экономическую единицу. Она стала хозяйственно - правоспособной и дееспособной, и именно эту мысль и хотел закрепить законодатель в словах, говоря о волостном (районном) исполкоме, что он „пользуется правами юридического лица". Это означает, что волостной (районный) исполком вправе приобретать права по имуществу, вступать в обязательства, заключать хозяйственные - договорные соглашения, искать и отвечать на суде. При этом, конечно, волостной (районный) исполком обязан в своих гражданско - правовых отношениях руководствоваться действующим законодательством, как - то: Гражданским Кодексом и другими законоположениями.

На - ряду с расширением финансовой деятельности вол(рай)-исполкомов в связи с образованием волостного (районного) бюджета, увеличилась в своем об'еме и административная его деятельность. Волостной (районный) исполком является органом государственной власти и в то же время органом местного самоуправления. На нем лежит обязанность самого активного содействия местному трудящемуся населению к поднятию данной местности в культурном и хозяйственном отношении. В этой области вол(рай)исполком наблюдает и содействует развитию сельского хозяйства в своем районе, что достигается им путем принятия надлежащих мер к расширению площади обрабатываемой земли, улучшению качества семенных материалов, организацией ветеринарной помощи т. п. Равным образом, прямую обязанность волостного (районного) исполкома составляет охрана лесных площадей, наблюдение за рациональным их использованием, борьба с хищническим истреблением лесов и вообще осуществление в этой области задач, возлагаемых Земельным Кодексом. Далее на волостном (районном) исполкоме в пределах волости (района) лежит обязанность содействовать развитию промышленности, торговли и кооперации, содействуя всем видам кооперации, наблюдая за выполнением правил о торговле, о соблюдении установленных оптовых и розничных цен, и вообще осуществляя надзор за рынкамм, базарами и ярмарками и т. п. В области культурно - просветительной вол(рай)исполком принимает меры к ликвидации неграмотности, к поддержанию и устройству новых просветительных учреждений (сельбудынков, хат - читален и т. п.).

Сфера деятельности волостного (районного) исполкома далеко не ограничивается указанным перечнем и касается самых разнообразных сторон: вопросов народного здоровья, благоустройства, охраны общественного порядка и т. п. Руководя работой всех подведомственных на территории волости (района) учреждений, как - то сельсоветов и общественных организаций: комнезамов (в УССР), крест. обществ. взаимопомощи (в УССР й РСФСР), волостной (районный) исполком ставит своей задачей об'единение всей работы в пределах волости (района), а также

вовлечение общественных организаций в дело советского строительства.

Это достигается путем созыва вол(рай)исполкомом не реже одного раза в два месяца расширенных заседаний. На эти расширенные заседания приглашаются представители сельсоветов, поселковых и городских советов, представители профессиональных организаций, фабрик, заводов, находящихся на территории волости (района), представители КОВ, представители районных и сельских комитетов незаможных селян (УССР). Расширенные заседания обсуждают все вопросы местного характера и общегосударственного значения; постановления расширенных заседаний вступают в силу немедленно по утверждении их вол(рай)исполкомом.

Рассмотрение этих функций райисполкомов и признание того, что эти же функции, но в рамках деятельности села, принадлежат и сельсоветам, приводит к неоспоримому выводу, что как сельсоветы, так и райисполкомы — это органы и государственного управления, и местного самоуправления. Поэтому те, кто заявляет, будто советский строй уничтожил местное самоуправление, не видят или не хотят видить, что сельсоветы и райисполкомы с районными с'ездами осуществляют именно самоуправление и их работа основана на самодеятельности масс, а не только на приказах из центра республики или губернии. В сельсоветах и райисполкомах ежедневную работу ведут десятки тысяч членов этих советов и исполкомов, т.-е. целая армия местных работников, выдвинутых самими крестьянскими массами. Через этих местных работников государственная власть осуществляет свои функции, но и через них же, этих местных работников, поднимается и развивается народное хозяйство на селе. Инициатива в выработке мер к поднятию местной жизни и проведение этих мер принадлежит не лицам, присланным из центра, хотя бы и губернского, не назначенцам, но выборным лицам, пользующимся доверием непосредственно их избравших широких масс местного сельского населения.

Таким образом в лице сельсовета и райисполкомов мы имеем самую настоящую рабоче-крестьянскую демократию, но демократию лучшего типа: без буржуазии.

Районирование Украины число райисполкомов с 1989 сократило до числа 632 райисполкомов (по сведениям Центральной Административно-Территориальной Комиссии при ВУЦИК'е на 1-X—1925 г.).

О р г а н и з а ц и я в о л (р а й) и с п о л к о м а. Волостной (районный) исполком избирается на волостном (районном) с'езде советов сроком на один год. В РСФСР волостной исполком состоит из 3 членов и 2 кандидатов, причем в исключительных случаях губисполкому предоставляется право в зависимости от величины территории и населения волости повысить число членов волисполкома до 10 человек.

Число членов РИК'а в районированных местностях РСФСР устанавливается окрисполкомом, но не может быть более 21 чел. В УССР состав райисполкомов колеблется в пределах от 17 членов и 5 кандидатов к ним до 25 членов и 7 кандидатов к ним.

В РСФСР волисполкомы президиумов не образуют: на первом своем заседании волисполком избирает председателя и секретаря. При этом необходимо иметь в виду, что председатель избирается обязательно из числа членов волисполкома, а секретарь может и не быть членом волисполкома.

Райисполкомы РСФСР избирают из своей среды президиум в составе от 3 до 5 человек (в том числе председатель и его заместитель), а также 2 кандидатов к ним.

В УССР райисполкомы избирают из своего состава президиумы в составе от 5 до 9 лиц при 3 кандидатах к ним.

91. Комиссии (секции) при рай - и волисполкомах и сельсоветах. Такую же политику вовлечения крестьян, крестьянок, батраков, батрачек, рабочих, служащих и трудовой деревенской интеллигенции в практическую работу районных и волостных исполкомов и сельских советов, как на Украине, проводит пролетариат и в РСФСР, где 21 марта 1927 г. принято постановлением ВЦИК и СНК РСФСР „Положение о постоянных комиссиях (секциях) при районных и волостных исполнительных комитетах и сельских советах". Целью создания этих комиссий (секций) является как вовлечение указанных выше слоев сельского населения в практическую работу этих исполкомов и сельсоветов, так и „практическая проработка вопросов по различным отраслям деятельности упомянутых исполкомов и сельсоветов". В этих целях при вол - и райисполкомах и сельсоветах создаются следующие комиссии (секции): а) сельско - хозяйственная, б) культурно - просветительная, в) здравоохранения, г) финансово - налоговая, д) местного хозяйства, е) торгово - кооперативная; они могут быть распущены только постановлением соответствующего рай или волисполкома либо сельсовета по принадлежности.

Образуются эти комиссии (секции) на началах обязательного вхождения каждого члена (или кандидата в упомянутый исполком или сельсовет) в одну комиссию (секцию), но по своему выбору в ту или иную из них.

Кроме членов и кандидатов в члены рай - или волисполкомов или сельсоветов, для которых участие хотя бы в одной комиссии (секции) обязательно, к участию в комиссиях (секциях) но в порядке добровольного вступления, привлекаются: а) члены сельсоветов в комиссии (секции) при рай - или волисполкоме; б) члены волостных и сельских ревизионных комиссий; в) крестьяне и крестьянки, проявившие себя в общественной советской работе; г) представители фабрично - заводских и местных комитетов, а также соответствующих ячеек Всесоюзной Коммунистической Партии (большевиков) и Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи; д) представители местных

отделений профсоюзов и члены профсоюзов; е) члены комитетов волостных и сельских крестьянских обществ взаимопомощи; ж) работники других общественных, кооперативных и хозяйственных организаций; з) делегатки от женских делегатских собраний, а также другие граждане, не лишенные избирательных прав (ст. 4).

Таким образом, в состав этих комиссий (секций) может быть привлечен на началах добровольного вступления, т. е. приглашен, каждый гражданин и каждая гражданка, не лишенные избирательных прав по Советской Конституции.

Однако за исполкомом и сельсоветом, как органами диктатуры пролетариата, класса-гегемона и руководителя трудящихся масс, сохраняется руководство как установлением общего числа членов каждой комиссии (секции) и личного ее состава, так и ее работами. Личный состав отдельных комиссий (секций) утверждается рай-и волисполкомом или сельсоветом по принадлежности, которые своими постановлениями определяют и количественный состав комиссии (секции) в каждом отдельном случае (ст. 5). Каждая комиссия (секция), как общее правило, работает под руководством члена соответствующего рай-или волисполкома или сельсовета; этот член является ее председателем (ст. 6). Общее же руководство, об'единение и согласование деятельности всех комиссий (секций) возложено законом на рай-и волисполкомы и сельсоветы по принадлежности (ст. 7).

Для ведения протоколов заседаний, учета членов комиссии (секции), наблюдения за аккуратным посещением ими заседаний и выполнением порученной им работы, каждая комиссия (секция) выделяет из своего состава секретаря (ст. 8).

Каждый член комиссии (секции) обязан присутствовать на всех ее заседаниях и аккуратно выполнять все поручения, возлагаемые на него как комиссией (секцией) в целом, так и ее председателем (ст. 9); это требование распространяется на всех членов комиссии (секции), в том числе и на добровольно в нее вступивших. Непосещение членом комиссии (секции) ее заседаний без уважительных к тому причин более трех раз под ряд, а также невыполнение поручений комиссии (секции) влечет за собою исключение этого члена из состава комиссии (секции), производимое ее постановлением (ст. 19). Это распространяется на всех членов комиссии (секции), в том числе и на вступивших в ее состав добровольно: кто не выполняет своих обязанностей в комиссии (секции), тот подлежит исключению из ее состава.

Члены комиссии (секции), не являющиеся членами рай-или волисполкома или сельсовета, могут присутствовать на заседаниях соответствующего исполкома или сельсовета с правом совещательного голоса (ст. 11).

Председатель, секретарь и все остальные члены комиссий (секций) за участие в работах последних вознаграждения не получают (ст. 12).

Работа этих комиссий (секций) состоит в следующем: они а) заслушивают не только доклады информационные, которые лишь принимаются к сведению, но и отчеты, по которым может быть вынесена собранием резолюция с указанием на недостатки работы отчитывающегося, по соответствующим отраслям работы, исполкома или сельсовета и подведомственных ему учреждений и предприятий; по поручению исполкома или сельсовета обследуют учреждения и предприятия, имеющие общественное значение и обслуживающие нужды крестьян; дают по докладам, отчетам и обследованиям свои заключения и практические предложения;

б) распределяют по поручению подлежащего исполкома или сельсовета между своими членами обязанности по наблюдению за деятельностью учреждений и предприятий, находящихся в ведении соответствующего рай- или волисполкома или сельсовета;

в) участвуют в разработке планов работ рай- или волисполкома или сельсовета и наблюдают за их выполнением в пределах своего ведения; таким образом, исполком и сельсовет имеют в лице этих комиссий (секций) определенного контролера со стороны советской общественности за выполнением плана своих работ, вырабатываемого при этом при непременном участии этих комиссий (секций), как представителей той же советской общественности; связь органов советской государственной власти с советской общественностью есть явление, свойственное советской государственности;

г) предварительно рассматривают и обсуждают все вопросы, а также доклады, отчеты и проекты, вносимые рай- или волисполкомом или сельсоветом на утверждение вышестоящих органов власти, которые поэтому имеют перед собою выявление организованного общественного мнения местного сельского населения;

д) ведут борьбу с бюрократизмом, волокитой, взяточничеством, хулиганством, растратами и бесхозяйственностью путем принятия необходимых мер через данный исполком или сельсовет (ст. 13).

Комиссия (секция) не есть орган власти; поэтому все разработанные ею мероприятия и принятые ею решения вносятся на рассмотрение и утверждение рай или волисполкома или сельсовета, которые и проводят их в жизнь по их утверждении (ст. 15).

Не будучи ни органом власти, ни учреждением, ответственным за самый ход дел в своем исполкоме или сельсовете, комиссия (секция) не имеет права вмешиваться в непосредственную работу исполкома и сельсовета, а также в работу других организаций и учреждений района, волости или села (ст. 16); о всех замеченных ею недостатках она обязана, по обсуждении этого в своем заседании, вынести соответствующее постановление, которое и должна сообщить подлежащему исполкому или сельсовету.

Заседания комиссии (секции) происходят в сроки, устанавливаемые ее общим собранием, но не реже одного раза в месяц;

они созываются или ее председателем или председателем того исполкома или сельсовета, при котором она состоит, и считаются состоявшимися при наличии не менее половины ее членов (ст. 17). На ее заседаниях могут присутствовать с правом совещательного голоса и не ее члены, но все вообще лица, не лишенные избирательных прав (ст. 18).

План работ комиссии (секции) утверждается подлежащим рай- или волисполкомом или сельсоветом (ст. 21), аппаратом которых комиссии (секции) и пользуются, не имея своего (ст. 22).

Не реже раза в три месяца комиссии (секции) отчитываются в своей работе перед тем исполкомом или сельсоветом, при котором данная комиссия (секция) состоит (ст. 23).

92. Права и обязанности членов исполкомов в настоящее время зафиксированы в „Положении о краевых, окружных и районных с'ездах советов", принятом II сессией ВЦИК XIII созыва 6 апреля 1928 г. Совершенно правильно указание тов. Калинина в его заключительной речи на закрытии данной сессии ВЦИК, что это положение является сводкой целого ряда ранее выработанных для отдельных областей положений и само по себе не вносит каких-либо новых принципиальных изменений. Действительно, этот закон сводит во-едино многое, разбросанное в законодательстве не только РСФСР, но и прочих союзных республик. В частности это положение содержит в себе кодификацию норм о правах и обязанностях членов любого из исполкомов и кандидатов к ним. Эти права и обязанности следующие.

Каждый член любого исполкома обязан принимать активное участие в работе исполкома и, в частности, выполнять те задания и поручения, которые возлагаются на него исполкомом и его президиумом. За невыполнение своих обязанностей члены исполкома несут ответственность как дисциплинарную, так и в подлежащих случаях уголовную.

Член исполкома имеет право (а, следовательно, в подлежащих случаях и обязан) представлять президиуму исполкома сведения и свои предположения практического характера о предметах ведения исполкома и всех учреждений и предприятий, действующих на территории, подведомственной данному исполкому.

Члены исполкома имеют право — а потому и обязаны — участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях и совещаниях всех государственных учреждений, действующих на территории данного исполкома. Однако, выступать от имени исполкома члены исполкома могут в том лишь случае, если они специально на это уполномочены исполкомом или его президиумом. Само собою понятно, что в особенно секретных совещаниях члены исполкома могут присутствовать лишь в особом порядке, установленном для этих совещаний. В совещательной комнате суда во время совещания суда по уголовному или гражданскому делу члены исполкома присутствовать ни в коем случае не вправе, т.-к. закон охраняет тайну совещаний судей и в соот-

ветствующих процессуальных Кодексах указывает, что во время совещаний судей по делам в совещательной комнате присутствие посторонних лиц, не исключая и секретаря судебного заседания, не допускается.

Члены исполкома пользуются депутатским иммунитетом, неприкосновенностью личности, и потому в пределах территории, подведомственной данному исполкому, не могут быть арестованы и преданы суду без предварительного уведомления об этом президиума или председателя исполкома. В случае же ареста члена исполкома вне территории данного исполкома, органы, подвергшие его аресту, должны сообщить об этом соответствующему исполкому.

Члены исполкома допускаются во все советские учреждения на территории данного исполкома по пред'явлении своих удостоверений без каких-либо особых пропусков, установленных в этих учреждениях; равно они имеют право получать из этих учреждений все необходимые им сведения и справки; для получения секретных справок и сведений устанавливается особый порядок.

Являясь представителями трудящегося населения в органах власти — исполкомах, члены исполкома обязаны знакомить трудящихся с работой подлежащего исполкома.

Член исполкома выбывает из его состава по постановлению исполкома в случаях: а) совершения им порочащего поступка или преступления, б) потери им избирательных прав по Сов. Конституции, в) при выбытии на жительство в другое место — за пределы территории данного исполкома. В случае выбытия члена исполкома из состава последнего, выбывший замещается кандидатом по постановлению данного исполкома. Вообще же кандидаты замещают членов исполкома как выбывших из состава исполкома, так и неявившихся на заседание в случае заблаговременного уведомления о предстоящей неявке. Замещая члена исполкома, кандидат пользуется решающим голосом (в остальных случаях лишь совещательным) и на него в таком случае — замещения члена исполкома — распространяются все права и обязанности, установленные для членов исполкома.

93. Ревизионные комиссии при волостных (районных) исполкомах организованы „в целях осуществления действительного контроля со стороны широких масс трудящихся за деятельностью волостных (районных) исполкомов в области финансово-хозяйственной и за целесообразным, правильным и экономным использованием местных средств" (С. У. РСФСР 1926 г., № 17, ст. 135: „Положение о ревизионных комиссиях при вол(рай)исполкомах").

Они избираются на вол(рай)с'ездах советов одновременно с избранием вол(рай)исполкомов, в составе от 3 до 5 членов и 2 кандидатов к ним, на срок до следующих выборов вол(рай)-

Членами волревкомиссий и кандидатами к ним могут быть выбираемы как делегаты вол(рай)с'езда советов, так и другие граждане и гражданки, не состоящие делегатами с'езда советов, если они обладают избирательными правами по Советской Конституции.

Членами волревкомиссий не могут быть:

а) члены и кандидаты в члены вол(рай)исполкома, б) родители, супруги, братья, сестры, сыновья и дочери, а равно братья, сестры, родители и дети супругов кого-либо из членов вол(рай)исполкома (С. У. РСФСР 1927 г., № 23, ст. 146), в) технические сотрудники вол(рай)исполкома, г) члены вол земельных комиссий, учрежденных для разрешения споров по земельным делам (на Украине — судебно-земельные комиссии).

Для выполнения лежащих на них задач, ревкомиссии выясняют, насколько правильно были использованы те или иные средства местного бюджета, был ли произведен этот расход в соответствии с утвержденным бюджетом и с указаниями, данными вол(рай)исполкому соответствующим с'ездом советов. Равным образом волревкомиссии исследуют, насколько правильно исполнена смета местного бюджета в его доходной части, то-есть поступило ли в доход вол(рай)исполкома все то, что должно было туда поступить по смете местного бюджета, а если поступило не все, то какова причина этого неисполнения сметы и какие меры приняты исполкомом к получению непоступивших сумм и средств и насколько эти меры оказались или могут оказаться действительными и законными.

Равным образом ревкомиссия входит в оценку хозяйственной целесообразности и выгодности производимых исполкомом хозяйственных мероприятий. Вместе с тем она проверяет целость и сохранность денежных и материальных средств, находящихся в ведении вол(рай)исполкома.

Об исполнении волостного (районного) бюджета ревкомиссия дает свое заключение вол(рай)с'езду советов.

Вмешиваться в текущую работу исполкома ревкомиссия права не имеет, так как она не орган администрирования, а орган контроля. Равным образом она не вправе приостанавливать на время ревизии деятельность ревизуемых ею учреждений и предприятий ни полностью, ни частично.

Вол(рай)ревкомиссия имеет следующие функции: она

а) проверяет суммы, материалы и имущество, состоящие в ведении вол(рай)исполкома, а также производимые им строительные, заготовительные и другие хозяйственные операции;

б) осматривает все дела, книги, счета и документы, касающиеся финансово-хозяйственной деятельности вол(рай)исполкома и подведомственных ему учреждений и предприятий;

в) командирует своих членов для ревизии и обследования учреждений и предприятий, состоящих в ведении вол(рай)исполкома, а также для получения необходимых справок из книг этих учреждений и предприятий;

г) приглашает заведующего финансово-налоговой частью и других лиц, составляющих отчетность, для раз'яснения вопросов, возникающих при ревизии финансово-хозяйственной деятельности вол(рай)исполкома, а равно приглашает себе в помощь сведущих лиц из числа местных работников.

Члены ревкомиссии имеют право — и, следовательно, обязаны — присутствовать на заседаниях соответствующего вол(рай)-исполкома с правом совещательного голоса.

Очередные ревизии производятся вол(рай)ревкомиссией не реже двух раз в год, а экстренные, как по инициативе ее самой, так и по предложению вышестоящих исполкомов.

Вол(рай)исполкомы обязаны предоставлять ревкомиссиям полную возможность производить ревизию всех учреждений и предприятий, находящихся в ведении вол(рай)исполкома, безразлично будет ли эта ревизия производиться путем личного осмотра учреждений, материалов и имуществ или же путем проверки счетоводства и отчетности этих учреждений и предприятий. Однако ревкомиссии могут производить свои ревизии исключительно с точки зрения целесообразности использования местных средств, но не с точки зрения правильности и целесообразности принятия тех или иных административных мер или их законности. Дело в том, что в области администрирования надзор осуществлять призваны рабоче-крестьянская инспекция, прокуратура и вышестоящие исполкомы, то-есть органы государственные, тогда как ревкомиссия есть организация контроля общественного.

Выявив нецелесообразные или невыгодные расходы и хозяйственные мероприятия учреждений и предприятий, подведомственных вол(рай)исполкому, ревкомиссия сооообщает об этом вол(рай)исполкому, отнюдь в то же время не вмешиваясь в их текущую работу и не давая им непосредственно от себя никаких распоряжений.

Все органы власти и другие учреждения и предприятия обязаны оказывать ревкомиссиям полное содействие в исполнении обязанностей, возложенных на ревкомиссии.

При производстве ревизии в сельских учреждениях, находящихся на вол(рай)бюджете, вол(рай)ревкомиссия привлекает к этой работе членов ревкомиссии.

Будучи избрана вол(рай)с'ездом советов для контроля финансово-хозяйственной деятельности избранного тем же с'ездом советов исполкома, ревизионная комиссия отчитывается перед очередным вол(рай)с'ездом советов и вносит ему свои предложения для исправления замеченных неправильностей и недостатков. Будучи же органом местной общественности, она делает доклады о своей работе перед широкими крестьянскими конференциями, а также перед общими собраниями граждан.

Вол(рай)ревкомиссия несет ответственность за свою деятельность перед вол(рай)с'ездом советов и вышестоящим исполкомом.

Члены вол(рай)ревкомиссии отвечают за свои действия, как должностные лица.

Вол(рай)исполком не вправе вмешиваться в деятельность ревкомиссии и давать ей какие-либо распоряжения, так как он сам ей подконтролен.

Общие выводы, сделанные нами в отношении сельских ревкомиссий, сохраняют свою силу и для вол(рай)ревкомиссий.

94. Теми ССР Грузии. Общее положение советского государственного строя, что основой Советской власти на селе, первой сельской ячейкой власти является сельсовет, подверглось в Грузии некоторому изменению: основною административно-территориальною единицею Грузии принято не селение, а более крупная единица — т е м и и потому основною ячейкою Советской власти на селе принят т е м с к и й с о в е т. В. И. Ленин выразил мысль: „Центральную Россию, Украину, Сибирь шаблонизировать, подчинять известному шаблону, будет величайшею глупостью". В отношении построения советского государственного аппарата это означает, что аппарат этот надо строить применяясь к обстоятельствам места и времени, учитывая всю сложность реальной обстановки, с тем, однако, чтобы самый смысл и цели деятельности советского государственного аппарата — быть орудием осуществления диктатуры пролетариата, как подавления буржуазии, руководства трудящимися массами и построения социализма — при этом были всегда четко выявлены.

В задачи правильного построения советского государственного аппарата входит, между прочим, и увязка отдельных звеньев этого аппарата с хозяйственными условиями страны. Географическое построение страны является до известной степени одним из существеннейших факторов, влияющих на хозяйство отдельных ее местностей. В этом отношении нет никаких оснований стремиться организовать основные ячейки Советской власти в Грузии по одному типу с РСФСР или с Украиною.

С другой стороны, грузинские теми по линии административно-хозяйственных функций совмещают в себе элементы как сельсовета, так и района; опыт показал, что в условиях грузинской действительности такой мелкий район — теми имеет несомненное преимущество перед укрупненными районами, на подобие районов Украины или Белоруссии. Недолговечный опыт с такими укрупненными районами в 1923, 1924 г.г. доказал все несоответствие такого деления с местными специфическими условиями Грузии.

„И действительно. Знакомясь с этими условиями, и в первую очередь — с топографией Грузии, нельзя не притти к заключению, что темская система в Грузии является той базой, тем здоровым началом, при котором несравненно больше достигается действительная заинтересованность населения в делах местного хозяйства и активное участие населения в местном строительстве данной единицы, нежели при системе крупных районов. Темские единицы,

в силу целого ряда предпосылок, являются начальной живой ячейкой крестьянского хозяйства, и темские учреждения непосредственно соприкасаются с жизнью массы. Помимо того, что темское деление прямо вырастает из топографии Грузии, представляющей собою классическую страну мелких цецелий, нельзя упускать из виду и того обстоятельства, что консолидация темских единиц еще более окрепла в бытовом укладе, который сложился за последние 60 лет.

Дело в том, что после освобождения крестьян сельские общины (так называемые соплис сазогадоэба) были сформированы в большинстве случаев в естественных темских границах. В силу этого народились общетемские нужды и интересы; наряду с этим выработалось естественное тяготение населения к темскому центру. Селения, об'единенные в одно теми, часто имели чресполосно наделы, общие лесные угодья, пастбища и т. д. Впоследствии около теми стали организовываться потребительские общества, разные предприятия, стали строиться школы, библиотеки, читальни и т. д. В наше время вся сельская кооперация организовывается именно около теми. В силу этого постепенно закладывался фундамент для общетемского хозяйства, теми постепенно превратился в живую ячейку крестьянского хозяйственного организма.

...Темская система дает возможность сохранить в Грузии двухстепенную систему построения государственного аппарата. Опираясь на темскую систему и корректируя ее лишь в частностях, при будущем районировании мы будем иметь лишь следующие две ступени территориального деления: 1) теми, т. е. маленький район, сочетающий в себе функции района и сельсовета; 2) округ — выявленный по экономическим признакам" (Вл. Орджоникидзе: „Теми ССР Грузии", 1926, стр. VIII).

Таким образом, темская система построения основных ячеек Советской власти и основанная на ней двухстепенная система построения государственного аппарата в Грузии привели к тому, что общее число теми в Грузии, за исключением Абхазии, равно 420.

Теми — это административно-территориальная единица, соответствующая приблизительно волости. Согласно административному делению 1925 года, есть теми, состоящие из одного большого села, но есть и такие теми, в которые входят до 48 — 50 отдельных, но мелких селений, в особенности в горах.

Ст. 1 постановления ВЦИК'а ССР Грузии от 8-го января 1925 г. „О введении темских советов и исполкомов" (С. У. ССРГ 1925 г., № 1, ст. 1) гласит:

„Взамен существующих сельсоветов, районных с'ездов советов и районных исполнительных комитетов ввести темские советы и исполнительные комитеты".

По Конституции ССР Грузии административное управление построено так: 1) темский исполком, — 2) уездный исполком, — 3) ГрузЦИК, то-есть имеется двухстепенная система управления.

Темская система существует и действует на основе „Положения о Темских Советах, Темских Исполнительных Комитетах и Общих Собраниях граждан“, утвержденного Всегрузинским ЦИК'ом 16-го июля 1925 г. Это положение указывает, что „Темский Совет и Темский Исполнительный Комитет, являясь органами власти в пределах теми, главнейшими своими задачами имеют: поднятие крестьянского хозяйства, борьбу с невежеством, темнотою, болезнями и другими недостатками сельской жизни; защиту прав трудящегося населения на основе союза рабочих с крестьянами; наиболее точное и полное проведение в жизнь законов рабоче-крестьянского правительства, имеющих своею целью улучшение жизни трудящихся; широкое вовлечение крестьян и крестьянок в управление государством и дело улучшения государственного аппарата“ (ст. 1).

Темские советы избираются населением теми по расчету один депутат на каждые 100 человек населения (ст. 10). В выборах темских советов участвуют все граждане, имеющие избирательные права согласно Конституции ССР Грузии (ст. 11). Темские советы избираются сроком на один год (ст. 12). Заседания темского совета созываются темским исполкомом не реже одного раза в месяц (ст. 13). Заседание темского совета законно при наличии одной половины всего количества членов совета. Все вопросы на заседаниях совета решаются простым большинством голосов (ст. 14). В заседаниях темских советов могут участвовать с правом совещательного голоса представители местных профессиональных и общественных организаций, уполномоченные селений, не имеющие своих представителей в темском совете, представители делегатских женских собраний, сельские должностные лица (врачи, агрономы, учителя, землеустроители и т. п.), а также все граждане данного теми, имеющие избирательные права (ст. 15).

Для всестороннего рассмотрения и наиболее правильного разрешения вопросов, входящих в круг ведения темских советов, последние организуют постоянные секции (комиссии) по основным отраслям своей работы (ст. 16). Секции темского совета следующие: 1) сельскохозяйственная, 2) культурно-просветительная, 3) медико-санитарная, 4) финансово-налоговая, 5) дорожно-мостовая, 6) строительства и благоустройства, в круг ведения которой входит содействие развитию промышленных предприятий теми и кустарных промыслов, содействие организации предприятий и заведений общественного пользования (водопровод, электрофикация и пр.), содействие в организации противопожарных мероприятий, 7) кооперативная (ст. 17). Членов секции темский совет избирает из своей среды; кроме того, в состав секции по избранию темсовета могут входить члены местных общественных и профессиональных организаций, работники культурно-просветительных и хозяйственных учреждений, делегатки женских собраний и все остальные граждане, пользу-

ющиеся избирательными правами, т.-е. каждый из избирателей в темсовет; при этом темсовет должен привлекать к работам в секциях по возможности всех членов совета (ст. 18). Общее руководство работою секций возлагается на президиум темсовета; работою же каждой отдельной секции руководит ее председатель, избираемый секцией из числа состоящих в секции членов совета (ст. 20). В обязанность секций входит подробное ознакомление с работою как темсовета в целом, так и темисполкома, так равно и учреждений и предприятий, подведомственных темсовету и темисполкому. Поэтому секции: а) рассматривают вопросы текущей работы темсовета, выслушивают об'яснения членов темисполкома, а также доклады руководителей темских учреждений и организаций и разрабатывают практические предложения по рассмотренным вопросам; б) знакомятся непосредственно с работой учреждений и предприятий, находящихся в ведении темсовета и темисполкома; в) в случае необходимости выделяют из своего состава временные комиссии по отдельным вопросам своей работы (ст. 21). По всем рассмотренным вопросам секции выносят свои заключения, представляемые ими темсовету или темисполкому (ст. 22). Секции оказывают содействие в исполнении постановлений и распоряжений темсовета по подведомственным каждой секции вопросам (ст. 23).

Таким образом, секции при темсоветах имеют в общем организацию, функцию и порядок работы, аналогичные с секциями при сельских и городских советах.

Темсовет обязан регулярно, не менее одного раза в каждые 3 месяца, отчитываться перед избирателями в своей деятельности и в исполнении возложенных на него обязанностей. Помимо того, каждый член темсовета обязан по требованию избирателей отчитываться перед ними в своей деятельности в совете (ст. 31). При этом отчеты совета или отдельного депутата докладываются общему собранию избирателей (ст. 32). Этот отчетный доклад обсуждается общим собранием избирателей, которое должно вынести свое постановление об оценке работы темсовета или данного депутата (ст. 33). Если представленный отчет признается общим собранием неудовлетворительным, то в постановлении общего собрания могут быть отмечены: а) недостатки в работе совета, б) недочеты в работе депутата, в) решение об отзыве депутата из совета (ст. 34). Решение об отзыве действительно в том случае, если за это предложение голосовала одна треть всего количества избирателей данной избирательной единицы (ст. 36), причем общее собрание считается законным, если на нем присутствует не менее одной трети граждан, пользующихся избирательными правами (ст. 45).

Общие собрания граждан (сходы) созываются темсоветом или темисполкомом по мере надобности. На них присутствуют все граждане, проживающие на территории теми или села и

пользующиеся избирательными правами. Темсовет предварительно разрабатывает вопросы, поставленные на обсуждение общего собрания граждан. Порядок дня общего собрания должен быть об'явлен гражданам как устно, так и путем вывешивания его на видном месте, не позже чем за три дня до общего собрания. Общее руководство собранием граждан возлагается на темисполком, который является президиумом темсовета; но в то же время общее собрание граждан вибирает из числа присутствующих специальный президиум для ведения собрания. На общем собрании граждан темсовет может поставить для обсуждения все вопросы, входящие в круг ведения темсовета, но главным образом он ставит вопросы благоустройства и улучшения внутренней жизни деревни. Постановления общего собрания приводит в исполнение темский совет. Но если темсовет не согласится с каким-нибудь постановлением общего собрания, то он представляет такое постановление уездному исполкому, который и разрешает вопрос об исполнении этого постановления общего собрания. Как общее правило, на общее собрание созываются вместе жители всех селений, входящих в теми; однако, по постановлению темсовета общие собрания могут устраиваться по отдельным селениям, а если село крупное, то по отдельным районам села. Вопросы на общем собрании решаются простым большинством голосов (ст. ст. 37—45). Таким образом общие собрания граждан теми в общем соответствуют собраниям избирателей УССР и сходам граждан-избирателей РСФСР.

Права и обязанности темсоветов определены в следующем виде: темсовет обсуждает и разрабатывает все вопросы, касающиеся устройства жизни, управления и хозяйства данного теми. Поэтому он защищает права крестьян и крестьянок, рабочих и работниц, батраков и батрачек, проживающих на территории теми; заботится об улучшении культурно-хозяйственного быта всего трудящегося населения теми; содействует организации взаимопомощи и кооперированию трудового населения; наблюдает за исполнением законов и исполняет распоряжения вышестоящих органов рабоче-крестьянского правительства; об'единяет деятельность всех советских организаций, расположенных на территории теми; заслушивает и обсуждает отчеты о деятельности государственных и общественных учреждений и предприятий, находящихся на территории теми и подотчетных уездным и вышестоящим органам власти; обсуждает вопросы общегосударственного и уездного значения, как по собственной инициативе, так и по предложению вышестоящих с'ездов советов и исполкомов, при чем ходатайства и предложения по этим вопросам направляет на утверждение вышестоящих органов власти. Словом, темсовет осуществляет в общем все функции сельсоветов РСФСР.

Но помимо этого он избирает из своей среды темисполком, а также делегатов на уездный с'езд советов. В этом факте избрания темсоветом непосредственно темисполкома из своей среды,

и обратно в том факте, что темисполком избирается не на с'езде советов, как это имеется в отношении вол-и-райисполкомов, как равно в том факте, что темисполком не есть орган власти, стоящий над темсоветом, как это имеется в отношениях вол-и райисполкомов к сельсоветам, а наоборот — темисполком является президиумом темсовета, — в этих правовых фактах мы имеем существенное правовое различие между системами сельсоветскою и темсоветскою. В связи с этим, темсовет подотчетен не темиисполкому, а непосредственно подлежащему уездному исполкому, а потому, в частности, он имеет право издавать обязательные постановления для территории теми в порядке и пределах, установленных законом, не говоря уже о том, что все постановления и распоряжения темсовета, не противоречащие действующим законам, обязательны к исполнению в пределах его территории (ст. ст. 2 — 9).

Темисполком избирается темсоветом для текущей работы и приведения в исполнение постановлений и распоряжений темсовета, а также для проведения в жизнь декретов, постановлений и распоряжений вышестоящих органов власти, являясь в то же время президиумом темсовета. Но одновременно темисполком выполняет и функции вол-и райисполкома, непосредственно сносясь с окружными учреждениями, представляя через окрисполком об отмене или изменении постановлений вышестоящих органов власти, признаваемых им по местным условиям нецелесообразными, осуществляя руководство в направлении деятельности школ, больниц, амбулаторий, агрономических, ветеринарных и случных пунктов теми, за исключением показательных, требуя отчеты о деятельности от лесничества и осуществляя контроль над ними, согласуя, в соответствии с законами, деятельность представителей отделов уездного исполкома, назначая должностных лиц теми и заявляя мотивированный отвод работников, назначаемых в теми уездным исполкомом или другими органами, налагая административные взыскания за нарушения изданных темсоветом с утверждения окрисполкома обязательных постановлений, а также обязательных постановлений, издаваемых окрисполкомом или центральными органами, если такое право темисполкома будет предусмотрено в этих обязательных постановлениях и, наконец, налагая, на должностных лиц, подчиненных темисполкому, в дисциплинарном порядке, но с соблюдением законов о труде, одну из следующих мер взыскания: замечание, предупреждение, выговор, арест до трех суток, перевод на низшую должность и увольнение со службы.

Темисполком обязан регулярно, не менее чем один раз в каждые 2 месяца, отчитываться в своей работе перед темсоветом, как его президиум и его же исполнительный орган. Пользуясь правами юридического лица, темисполком может принимать на себя обязательства и вступать в хозяйственно-договорные отношения в пределах, установленных особым законом ГрузЦИК'а (ст. ст. 46 — 47).

Темисполком избирается темсоветом сроком на один год и созывается на заседания не реже одного раза в неделю; он избирается в составе председателя и двух членов, а также двух кандидатов к ним. Как общее правило, при темисполкомах отделов не образуется, но в исключительных случаях отделы могут быть образованы с разрешения уездного исполкома. При темисполкоме организуется канцелярия и финансово-налоговая часть; канцелярией руководит секретарь темисполкома, утверждаемый президиумом уездного исполкома (ст. ст. 59 — 67, 73).

Такое положение темисполкома, совершенно отличное от положения вол или райисполкома, предусмотрено ст. 66 Конституции ССР Грузии: „Для текущей работы темские советы избирают темские исполнительные комитеты, ответственные перед подлежащими советами, а равно подчиненные в своей деятельности соответствующим уездным исполнительным комитетам“.

Права и обязанности членов темсоветов ничем существенным не отличаются от прав и обязанностей членов сельсоветов, а права и обязанности членов темисполкомов — от прав и обязанностей членов вол или райисполкомов (ст. ст. 26 — 30, 63 — 73).

Таково правовое положение, организация и компетенция темсовета и темисполкома, как той низовой советской ячейки, которая призвана „действительно гарантировать местному населению возможность тесного общения с властью, максимально стимулировать самодеятельность населения и в то же время наилучшим образом обеспечить формы и порядок использования местного хозяйства“. (Вл. Орджоникидзе: „Нужны ли в Грузии сельсоветы“ — газета „Заря Востока“ от 18/IX 27 г., № 1580).

В общем организация низового сельского аппарата в ССР Грузии имеет следующий вид:

Во всей Грузии, за исключением Абхазии, имеется 420 темсоветов. Но в то же время в Грузии на территории некоторых теми имеются и сельсоветы: в Тифлиском уезде их 7, в Сигнахском — 7, в Горийском — 1, в Борчалинском — 3, в Рачинском—2, в Зугдидском — 3, а всего 23 сельсовета. Кроме того, имеется еще один сельсовет — Патара - Потийский, не входящий в состав какого - нибудь теми. Эти сельсоветы образованы на основании ст. ст. 4 — 5 постановления Всегрузинского ЦИК'а от 8 - го января 1925 г. „О введении темских советов и темских исполкомов“, Особого положения о них не имеется, и они действуют применительно к положению о темских советах.

О взаимоотношениях между этими сельсоветами, с одной стороны, и темскими и уездными исполкомами, с другой, а также о норме представительства этих сельсоветов дают указания ст. 5 постановления президиума ГрузЦИК'а от 8/I 25 г. о введении темсоветов и темисполкомов, ст. 48 Положения о выборах в советы, замененная впоследствии ст. 77 и примеч. к ст. 78 Инструкции СССР о выборах в советы от 16/XII 1927 г. Из этих законоположений видно, что в тех местах, где имеются сельсоветы,

темисполкомы избираются не темсоветами, а с'ездами сельсоветов теми, темскими с'ездами советов, составляемыми по расчету 1 делегат на 100 жителей. Эти же с'езды сельсоветов теми избирают также депутатов на уездный с'езд советов. Сельсоветы подчинены соответствующим темисполкомам, а через темисполкомы и уездным исполкомам.

На практике, под влиянием, очевидно, того обстоятельства, что сельсоветы существуют в незначительном числе, сельсоветы и темские с'езды советов в Грузии фактически организованы в таком виде. Во всех теми избираются темские советы, но из территории теми выделяется одно или несколько селений, которые вследствие своей отдаленности от темского центра не участвуют в выборах темсовета, а образуют свой сельский совет и избирают председателя совета. После выборов в советы устраивается об'единенное заседание темского совета и входящих в теми сельских советов, которые присутствуют на этом собрании в полном составе (в виду того, что делегаты на темский с'езд советов должны избираться по той же норме — 1 делегат на 100 человек населения, по какой избираются депутаты в советы). Это об'единенное собрание советов или, иначе, с'езд советов теми избирает темский исполком, а также делегатов на уездный с'езд советов. После первого, организационного, собрания темского и сельского советов, советы расходятся, и в дальнейшем каждый из советов теми собирается и осуществляет свою работу независимо друг от друга. Темисполком, избранный на таком об'единенном заседании темского и сельских советов, находится с темским советом в обычных взаимоотношениях, установленных положением о темсоветах и темисполкомах от 16 VII 25 г., описанных нами выше; в отношении же к сельсовету (или сельсоветам) темисполком осуществляет руководство и контроль над их деятельностью.

В Абхазии, которая вошла в состав ССР Грузии на правах договорной республики, имеется 90 основных административно-территориальных единиц. На территории этих единиц образованы не темсоветы, а сельсоветы. От темсоветов абхазские сельсоветы отличаются только тем, что они избирают не исполкомы, а президиумы, которые фактически выполняют те же функции, что и темисполкомы. В виду того, что в Абхазии нет волостей или районов, эти сельсоветы принимают через своих делегатов участие в уездных с'ездах советов и в своей деятельности подчинены уездному с'езду советов и уездному исполкому.

95. Дайраисполкомы Азербайджана. Азербайджанская Социалистическая Республика состоит: из собственно-Азербайджана, Нахичеванской ССР и Автономной Области Нагорного Карабаха. Первой ячейкой власти на местах является сельсовет. До проведения в жизнь реорганизации сельсоветов на основе нового районирования и утвержденного АзЦИК'ом 24/I 25 г. положения о сельсоветах, в Азербайджане имелось 440 сельсоветов и наблю-

дался отрыв масс, так как советы не справлялись с работой, потому что при средней плотности населения в 21,8 чел. на 1 кв. километр средний радиус сельсовета равнялся 7,5 километра с колебаниями от 5,5 до 12 килом. Кроме того, старые сельсоветы были бесправными и занимались лишь исполнением распоряжений вышестоящих инстанций и вопросами администрирования. Теперь сельсоветы имеют ряд самостоятельных функций — ведут борьбу с преступностью, принимают меры к задержанию виновных, привлекают население к борьбе со стихийными бедствиями, принимают меры к охране железнодорожного пути, водных сооружений и т. д. Реорганизация сделала сельсовет не только административною, но и хозяйственною единицею, возложив на него заботу о дорогах, школах, распределение земли и т. д. Всего в Азербайджане в настоящее время 1.428 сельсоветов, при чем каждый сельсовет приходится на 1.300 человек населения, со средним колебанием от 256 до 2000 чел. в среднем обслуживает 3 населенных пункта. Сельсоветы образуются в селениях (деревнях, селах, аулах, хуторах и проч.), имеющих не менее 250 жителей, по расчету 1 депутат на каждые 25 человек населения, но в числе не более 40 депутатов. По признанию местных работников азербайджанские сельсоветы, максимально приближенные к населению, в полной мере выполняют поставленные пред ними задачи. В работу сельсоветов вовлекаются широкие массы тюркского крестьянства и не редки случаи, когда во главе сельсовета стоит тюрчанка, которая до последнего времени чадрой была отделена от общественной жизни и работы. Вместе с тем установилась более тесная связь и взаимодействие между сельсоветом и местным трудящимся населением, выражающим свое организованное общественное мнение на своих сходах: сход выявляет мнение крестьян по тому или другому вопросу, намечает желаемое решение того или другого вопроса, а само решение и проведение в жизнь должно быть проделано только сельсоветом, только его работниками.

Вторым звеном в системе органов управления является дайраисполком (райисполком). До 1925 г. дайраисполкомы, называвшиеся тогда участковыми исполкомами, охватывая большие пространства с громадным количеством населения, были бездеятельными, передаточными инстанциями, передающими распоряжения уездных центров. В 1925 году участковые исполкомы были превращены в дайра (районные) исполкомы и в значительной степени были приближены к населению. В 1924 году (до реорганизации) имелось 62 участковых исполкома средним радиусом 20 верст с числом обслуживаемых каждым населенным пунктом в среднем 67. В 1925 году, после районирования, имеется 126 дайраисполкомов средним радиусом 14 верст с числом обслуживаемых каждым населенных пунктов 33.

В настоящее время дайраисполком является основным звеном советского управления; дайраисполком является органом

не только административным, но и основным звеном в деле хозяйственного и культурного строительства Республики. В недавно утвержденном (10/V 1928 г.) Положении о дайраисполкомах имеется значительное расширение прав дайраисполкомов, и их действительная роль начинает выступать еще ярче. ДИК по своей природе должен быть общественным организмом, посредством которого трудящееся население не только регулирует всю свою политическую жизнь, охраняет безопасность и революционный порядок, но и руководит всем своим общественным (данного района) хозяйством. ДИК на своей территории является вместе с тем крупным хозяином - общественником, ставящим себе целью поднять, культивировать как отдельные крестьянские хозяйства, так и хозяйство всего дайра в целом. Одновременно ДИК ведает и всей постановкой и организацией культурно - просветительной работы. В круг его ведения входят также задачи и по оздоровлению деревни. Наряду с этим ДИК имеет одною из главнейших своих задач вовлечение в практическую работу по советскому управлению и строительству передовых слоев трудящихся крестьян и приближение советского аппарата к населению и его нуждам; лучшим средством для достижения этих целей и лучшею формою осуществления этих задач являются секции при сельсоветах и комиссии при дайраисполкомах.

Дайраисполкомы мы признаем основным звеном советского управления в Азербайджане. Правда, в Азербайджане третьей ступенью советского управления являются уездные исполкомы (числом — 17), которые в других частях Союза Советских Республик начинают уже исчезать, давая место другим образованиям. Как ни нецелесообразны современные уездные исполкомы, как ни велика степень параллелизма между ними и дайраисполкомами, имеющими почти те же права, но стоящими неизмеримо ближе к населению, однако в азербайджанских условиях уездное деление и уездные исполкомы должны быть сохранены. На первый взгляд казалось бы более целесообразным над дайраисполкомами поставить окружный исполком, действующий на территории укрупненного уезда. Но в азербайджанских условиях произвести укрупнение уездов нельзя. Нахичеванская Автономная ССР и Автономная Область Нагорного Карабаха имеют свои государственные границы и слиянию с соседними уездами не подлежат. Небольшой и малонаселенный Курдистанский уезд АзССР в силу этнографических особенностей и полной географической обособленности также не поддается об'единению. Ленкоранский и Кубинский уезды от остальной территории АзССР отделены, один Кавказским хребтом, другой обширной Муганской степью. Большинство остальных уездов АзССР также в силу своего географического положения, племенного состава и бытовых условий не могут быть укрупнены. Таким образом, основным, близким к населению и руководящим всеми сторонами административной, хозяйственной и культурной местной жизни, центром

является дайраисполком. Правда, теперь еще не в полной мере деление по дайра совпадает с делениями других ведомств (Наркомзем — участковые агрономы; Наркомздрав — участковые больницы; НКЮ — народные суды), но намеченное специальной комиссией АзЦИК'а по районированию некоторое укрупнение дайраисполкомов (доведение их вместо 126 до 100 с радиусом в 17 километров) даст возможность дайраисполкомам находиться в центре местной работы не только НКВД, но и Наркомздрава, Наркомзема, Наркомюста, Наркомфина, Водного Управления и т. д.

Последнее утвержденное АзЦИК'ом 10/VI 28 г. положение так определяет структуру и права с'ездов дайрасоветов и дайраисполкомов.

Дайрас'езды советов, а в период между ними дайраисполкомы, в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории дайра.

Ведению дайра с'ездов советов подлежит:

Рассмотрение и разрешение всех вопросов, касающихся управления и хозяйства данного дайра, как-то: принятие мер к поднятию дайра в культурном и хозяйственном отношениях, рассмотрение местного дайрабюджета, а также представление нового бюджета и отчета по исполнительному бюджету в уездный исполнительный комитет; рассмотрение и утверждение отчета о деятельности подведомственных дайрас'езду советов органов власти, а также заслушивание и обсуждение отчета о деятельности государственных и общественных предприятий, находящихся на территории дайра и подотчетных уездным и вышестоящим органам власти; обсуждение вопросов общегосударственного и уездного значения, как по собственной инициативе, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов, при чем ходатайства и предложения по этим вопросам направляются на утверждение вышестоящих органов власти; выборы дайраисполкома, а также делегатов на уездный с'езд советов.

Дайрас'езды советов составляются из представителей советов, находящихся на территории дайра, по рассчету от сельских советов по одному делегату на 125 жителей крестьянского населения.

Дайрас'езды советов бывают очередные и чрезвычайные. Очередные с'езды советов созываются дайраисполкомами один раз в год перед уездными с'ездами советов, с таким расчетом, чтобы иметь возможность своевременно послать делегатов на уездные с'езды советов. Чрезвычайные дайрас'езды советов созываются дайраисполкомами по предложению уисполкома, а также по требованию советов, об'единяющих не менее 1/3 населения дайра.

В период между дайрас'ездами советов высшим органом власти в дайра является, в пределах своего ведения, дайраисполком.

Задачи дайраисполкомов составляют: руководство, направление и об'единение деятельности всех находящихся в пределах дайрасоветских учреждений, за исключением учреждений, которые

имеют общее уездное и более широкое значение, и в отношении которых права дайраисполкомов ограничиваются заслушанием и обсуждением отчетов о деятельности этих органов и учреждений, с представлением своих заключений в уездный исполнительный комитет; вопросы текущей деятельности дайраисполкомов; проведение в жизнь декретов, постановлений и распоряжений вышестоящих органов власти; руководство выборами в сельсоветы и на дайрас'езд советов; борьба с контр-революцией и охрана революционного порядка, спокойствия и безопасности в пределах дайра.

Для осуществления возложенных на них задач дайраисполкомы имеют право:

непосредственно сноситься с уездными учреждениями по вопросам о мерах, предпринимаемых последними по отношению к дайра; командировывать на заседания уисполкома и других уездных органов власти докладчиков по делам дайра; представлять через уездный исполнительный комитет об отмене или изменении постановлений вышестояших органов власти, которые по местным условиям признаются нецелесообразными; отменять, изменять и приостанавливать постановления и распоряжения учреждений, подведомственных дайраисполкомам, давать заключения по всем представлениям, обращаемым к выщестоящим органам власти по делам, касающимся данного дайра; руководить и направлять деятельность милиции дайра; осуществлять общее руководство направлением деятельности школ, больниц, амбулаторий, агрономических, ветеринарных и случных пунктов дайра, за исключением учреждений показательных, а также тех, которые могут быть из'яты из ведения дайраисполкомов особым постановлением уисполкома или вышестоящих органов власти; требовать отчета о деятельности от лесничества и водной администрации и осуществлять контроль в отношении последних; согласовывать в соответствии с существующими узаконениями деятельность представителей отделов уисполкома; назначать должностных лиц дайра и заявлять мотивированный отвод работников, назначаемых в дайра отделами уисполкомов; издавать обязательные постановления, не противоречащие действующим узаконениям, в пределах своего ведения во всех отраслях деятельности; налагать дисциплинарные взыскания на должностных лиц, подчиненных дайраисполкому.

На дайраисполкомы возлагается руководство и контроль над деятельностью сельских советов в дайра.

В частности, дайраисполкомы обязаны: сообщать сельсоветам все постановления и распоряжения правительства; производить периодические обследования и инструктирование деятельности сельсоветов в различных отраслях управления и постановки в них делопроизводства; периодически созывать совещания председателей сельских советов; вызывать председателей сельсоветов на заседания дайраисполкомов информировать сельсоветы о меро-

приятиях дайраисполкомов; устраивать совместные заседания свои с сельсоветами; предлагать на предварительные обсуждения в сельсоветах проекты мероприятий, имеющих существенное значение для дайра или данного селения.

Сверх того на дайраисполнительных комитетах лежит целый ряд разнообразнейших функций в области управления военной, финансово-налоговой, сельско-хозяйственной промышленности, труда, благоустройства, культурно-просветительной, здравоохранения, социального обеспечения и судебно-следственной.

Дайраисполкомы, пользуясь правами юридического лица, могут принимать на себя обязательства вступать в хозяйственно-договорные отношения в пределах, устанавливаемых особой инструкцией АзЦИК.

Дайраисполком избирается дайрас'ездом советов на один год и созывается на заседания не менее одного раза в месяц.

Дайраисполком состоит из 15—19 членов и 3—5 кандидатов.

Как общее правило, при дайраисполкомах отделов не образуется; в исключительных случаях таковые отделы могут быть образованы с разрешения уездного исполкома.

При дайраисполкомах образуются постоянные комиссии (секции): а) бюджетно-финансовая и благоустройства, б) сельско-хозяйственная и кооперативная и в) культурно-просветительная и здравоохранения.

Таким образом, дайраисполком поставлен совершенно на новые рельсы и из передаточной малоправной, чисто административной единицы, какою был до организации уисполком, превратился в полноправный орган управления своей территории. При этом ему поручено не только политическое и административное управление, но вся работа экономического характера вплоть до составления своего дайраисполкомовского бюджета. „Отныне он становится хозяйственной и финансовой организацией, которая учитывает и изыскивает все доходные статьи на территории своего района и в то же время обслуживает материально все нужды как административно-культурно-просветительные, так и экономические потребности, включая расходы на них в свой бюджет" (Шамсадинский: „Пути реорганизации"— журнал „Сов. Строительство", Баку, 1925 г., № 2—4).

В заключение приведем слова тов. Гусейнова, Народного Комиссара Финансов ЗСФСР, из его доклада о едином государственном бюджете ЗСФСР в заседании 3 сессии ЗакЦИК'а IV созыва 16 марта 1928 г.:

„Говоря о местном бюджете, я не могу не коснуться одного чрезвычайно большого успеха. Мы в этом году имеем в Закавказьи уже 49 оформленных по всем существующим правилам бюджетов, 49 уездных бюджетов, 49 городских бюджетов и 452 местных бюджета — это темские бюджеты, дайрабюджеты и участковые бюджеты, что говорит о громаднейших достижениях в этой области. Мы имеем отставание только в Грузии, потому

что там теми отличается несколько от дайра и участка. Вы знаете, что теми охватывает гораздо меньше хозяйств, чем дайра в Азербайджане и участок в Армении, и поэтому еще не все теми Грузии имеют бюджет, но зато все участки и все дайра в Азербайджане и Армении имеют свой бюджет. Достаточно вам сказать, что средний об'ем бюджета дайра в Азербайджане в этом году достигает громаднейшей цифры — 76.422 руб., участковый бюджет в Армении — 82.927 руб., т. е. почти 83 тыс., а темский бюджет пока еще не превышает 14.388 руб. Кто понимает, что значит, когда дайрабюджет достигает 76 тыс. руб., тот знает, что это говорит о том, что у нас действительно местный бюджет зиждется на правильных основаниях, что у нас действительно местный бюджет существует, потому что местный бюджет именно зависит от низовых единиц, а не от городов. Вот почему я думаю, что теперь перспектива, проблема ближайшего времени перед нами заключается в том, чтобы общими усилиями добиться таких же успехов в Грузии, с тем, чтобы, во-первых, все теми имели местный бюджет и, во-вторых, чтобы об'ем этих бюджетов все возрастал“ (Стенограф. отчет, стр. 185).

96. Советы северных окраин РСФСР. Советская власть, осуществляя равноправие народностей не на словах, а на деле, поставила своею задачею не только ликвидировать пережитки царизма, который искусственно развивал одну часть территории в промышленном отношении за счет других и искусственно подавлял угнетенные нации в экономическом, политическом и культурном отношениях. Советская власть, стремясь к уничтожению подавления одной национальности другою, ставит своей задачею экономический и культурный под'ем населения окраин, наиболее отставшего от прочих национальностей. В отношении народностей северных окраин, как и иных народностей, находящихся на низших ступенях экономического и культурного развития, пролетариат в своем стремлении создать реальные условия для действительно тесного и прочного союза трудящихся масс всех национальностей, проводит активную национальную политику, поднимает искусственно подавлявшиеся ранее народности, делает их язык и культуру, бывшие при царизме придавленными, орудием коммунистического просвещения, втягивает эти народности в советское строительство. Этим самым пролетариат приобщает отсталые народности к культуре и к участию в государственной и хозяйственной жизни советских республик.

Вот почему постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 г. „Об утверждении Временного Положения об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР“ (С. У. РСФСР, 1926 г., № 73, ст. 575) должно составить определенный исторический этап в жизни народностей и племен северных окраин, ведущих бродячий, кочевой и полукочевой образ жизни: этим постановлением для них вводится советская система управления, приспособленная к условиям их быта и родового строя.

Целью издания этого Временного Положения является, как указано в его ст. 1, „защита прав и интересов трудящихся туземцев северных окраин“, а также „вовлечение их в дело управления, наиболее полное и правильное проведение среди них законов Советского Правительства, поднятие их хозяйства и культурных условий жизни“. Для достижения этих целей „организуются органы туземного управления среди народностей и племен северных окраин РСФСР, ведущих бродячий, кочевой и полукочевой образ жизни и занимающихся, главным образом, охотой, рыболовством и оленеводством, а также ведущих оседлый образ жизни и занимающихся морским звероловством, поскольку, однако, эти народности и племена не выделены в особые республики и области“.

Поэтому это Положение распространяется на народности и племена: а) Архангельской губернии, б) Автономной области Коми, в) Уральской области, г) Сибирского края, д) Автономной Якутской ССР, е) Дальне-Восточного края, ж) Автономной Бурято-Монгольской ССР, как-то: самоеды, тунгусы, чукчи, камчадалы, эскимосы и тому подобные „малые“ народности. Однако, отдельные лица и группы, принадлежащие к какой-либо малой народности, проживающие в городах и поселениях, жители которых не входят в состав малых народностей, управляются на общих основаниях; поэтому, например, самоеды, проживающие в городе Архангельске или в Холмогорах, управляются наравне со всем прочим населением этих пунктов на общих основаниях, а не на основе этого Временного Положения.

Советская власть учитывает, что эти „малые народности“ живут еще в условиях родового быта. Поэтому Временное Положение устанавливает специально приспособленные к родовому быту органы туземного управления, опирающиеся на родовую структуру этих народностей. Органами туземного управления являются: а) родовые собрания, б) родовые советы, в) районные туземные с’езды, г) районные исполнительные комитеты.

а) „Родовое собрание составляется из всех членов обоего пола данного рода или другого туземного об’единения граждан (ватаги, наслега, улуса и т. п.), кочующих или проживающих совместно в данном районе, пользующихся избирательным правом и достигших восемнадцати лет (ст. 5). При этом члены туземных родов, кочующие в пределах кочевания другого рода, имеют право, с согласия последнего, принимать участие в его собраниях; поэтому, например, вогулы, кочующие в пределах кочевания самоедов в тундрах Уральской области, имеют право или составить свое родовое собрание, или же войти в состав родового собрания самоедов и принимать участие в родовых собраниях самоедов, но с согласия последних; здесь мы имеем тенденцию вывести родовое собрание за пределы рода или иного об’единения, основанного на кровной или семейной связи, и установить попытку создания органа, образованного по

принципу территориальному или, точнее, территориально-производственному. Наряду с этим закон предусматривает и возможность разделения ныне существующих родов, выделение группы лиц в новый род, и устанавливает, что выделяющаяся в новый род группа лиц, должна оформить в глазах государства свое бытие новой государственно-правовой единицы и путем зарегистрирования своего, как новый род, в подлежащем районном (уездном) исполнительном комитете (не в районном туземном, а в общесоветском исполкоме).

Очередное родовое собрание созывается родовым советом и притом по мере надобности, но не реже одного раза в год; чрезвычайное же родовое собрание может быть созвано по требованию одной пятой части общего числа членов данного туземного об'единения. Время же созыва родового собрания приурочивается к бытовым и хозяйственным условиям данного туземного об'единения.

Открывается родовое собрание председателем родового совета, но ведется председателем, избираемым родовым собранием из своей среды. Дела разрешаются простым большинством голосов; постановления и решения родового собрания должны быть, как общее правило, изложены в письменном виде; в исключительных же случаях, за отсутствием секретаря и вообще грамотного лица, решения могут иметь словесную форму.

Общему родовому собранию предоставляется: а) избрание родовых советов; б) избрание депутатов на районные туземные с'езды советов; в) решение вопросов по охране здоровья, а равно вопросов, имеющих для данного туземного об'единения хозяйственное и культурно-просветительное значение; г) рассмотрение отчетов о деятельности родовых советов и заслушание докладов депутатов, избираемых на вышестоящие с'езды и советы; д) прием в туземное об'единение новых членов и разрешение вопросов о выходе из него (ст. 33).

Заметим попутно, что отчетность депутатов перед своими избирателями, как правовой институт, как обязательное для депутатов, существует и действует на территории советских республик и в тундрах и в затундрских областях. Хотя Временное Положение не содержит в своем тексте указания на право общего родового собрания на отзыв своего депутата из родового совета, однако нет никакого основания утверждать, будто родовое собрание правом отзыва членов родового совета и депутатов на районный туземный с'езд советов не обладает: здесь действует общий принцип Конституции РСФСР, изложенный в ее ст. 75, что избиратели, пославшие в совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы.

б) **Родовой совет.** „Каждый род или другое соответствующее ему туземное об'единение (ст. 5) избирает родовой совет, состоящий из трех лиц, одно из которых избирается как председатель, другое как заместитель председателя, и третье,

как член родового совета. Родовой совет избирается сроком на один год и обладает правами юридического лица“ (ст. 12). При этом рода или другие туземные об'единения, насчитывающие в своем составе менее ста человек всего состава рода, могут родовых советов не избирать; такие туземные об'единения могут управляться общим собранием членов рода, т. е. родовым собранием, непосредственно и в качестве своего исполнительного органа избирают председателя родового собрания.

Каждому родовому совету присваивается особое наименование, вытекающее из названия его рода или места обитания либо кочевки. Родовой совет имеет установленную законом гербовую печать и ведет соответствующее делопроизводство; однако, в исключительных случаях, определяемых районным туземным исполкомом, письменное производство может и не вестись.

Родовой совет выполняет все постановления и распоряжения как общих родовых собраний, исполнительным органом которых он является (не забудем, что общие родовые собрания состоят исключительно из лиц, пользующихся избирательным правом: ст. 5), так и районных туземных исполкомов, как органов вышестоящих, так и вообще вышестоящих органов власти, относящихся к подлежащему туземному об'единению. С другой стороны, родовой совет содействует представителям Советской власти в выполнении возложенных на них задач (ст. 34). Он ведет учет численности данного туземного об'единения и собирает данные о его хозяйственном состоянии. Он наблюдает за деятельностью всех хозяйственных организаций и предприятий, расположенных на территории данного родового об'единения, но он не имеет права вмешиваться в их работу и о всех недостатках в их работе сообщает соответствующему районному туземному исполкому.

Родовой совет имеет ближайший надзор за порядком и спокойствием в пределах кочевий данного рода. Он производит засвидетельствование договоров частных лиц и групп и прочих документов и выдает гражданам нужные справки и удостоверения. В своей работе, а равно в израсходовании им государственных и общественных сумм родовой совет отчитывается как родовому собранию, его избравшему, так и районному туземному исполкому, как вышестоящему органу власти.

За неисполнение обязательных постановлений районного туземного исполкома родовой совет вправе налагать в административном порядке взыскания на граждан, находящихся в пределах его кочевий, в виде общественных принудительных работ до двух суток или штрафа до трех рублей.

в) Районный туземный с'езд. „Рода или другие туземные об'единения одноименного или родственного состава, обитающие в определенном районе и насчитывающие не менее четырехсот человек всего состава родов данного района, избирают районный туземный с'езд (ст. 17).

„На территории каждого туземного района районный туземный с'езд является высшим органом Советской власти в пределах его ведения (ст. 19). Он составляется из депутатов, избираемых родовыми собраниями из расчета один депутат на каждые 50 человек членов рода, но не свыше 10-ти депутатов от одного родового собрания; рода, насчитывающие менее 50 человек, избирают одного представителя.

Районный туземный с'езд созывается районным туземным исполкомом не реже одного раза в год; а чрезвычайный созывается по требованию райтузисполкома и вышестоящих органов власти или родовых советов, об'единяющих не менее одной пятой населения данного района, и считается состоявшимся при наличии депутатов не менее, как от половины состава родов данного района.

К особенностям районного туземного с'езда следует отнести: а) секретарь с'езда, на обязанности которого лежит ведение протокола, в который заносятся все постановления с'езда, может быть избираем и не из числа членов с'езда, что об'ясняется учитываемою законодателем незначительною грамотностью туземного населения окраин; б) для руководства работами с'езда и для наблюдения за правильностью выборов на этих с'ездах могут быть командируемы представители вышестоящих органов власти, а также представители комитета содействия народностям северных окраин и его органов на местах.

К предметам ведения районного туземного с'езда относится:

а) избрание членов районного туземного исполнительного комитета;

б) заслушание отчетов райтузисполкома и родовых советов данного района за истекшее время и утверждение планов их работ на будущее время;

в) заслушание докладов депутатов на вышестоящие с'езды;

г) утверждение приходо-расходных смет данного райтузисполкома на его местные нужды, в том числе и на нужды родов данного района;

д) избрание депутатов на районные (уездные) с'езды советов;

е) избрание заседателей в народные суды;

ж) решение всех вопросов, имеющих значение для данного района: хозяйственных, культурно-просветительных и по охране здоровья;

з) утверждение инструкции райтузисполкому.

Здесь мы должны отметить:

1) при бедности окраины и отсутствии развитой местной промышленности в тундрах и на берегах Ледовитого океана не представляется пока возможности подвести материальный базис под деятельность райтузисполкомов и создать им бюджет, аналогично бюджету волисполкома; поэтому закон говорит не о бюджете, а пока лишь о приходо-расходной смете райтузисполкома;

2) избранием райтузс'ездом советов депутатов на районные (уездные) с'езды советов органы туземного управления или, как их называет Временное Положение, „туземные советы", вводятся в общую единую систему советов и становятся определенными звеньями общего единого советского государственного аппарата, осуществляющего диктатуру пролетариата, как насилие над буржуазией, руководство трудящимися массами и построение социализма;

3) решением всех вопросов, имеющих значение для данного района, экономических, культурно-просветительных и по охране здоровья, туземные советы приобретают характер и значение органов государственного управления, организованных на основе самой широкой выборности трудящимися массами, и в то же время органов общественного самоуправления широких масс трудящегося населения северных окраин.

г) Районный туземный исполнительный комитет состоит из председателя и двух членов, один из коих назначается в качестве заместителя председателя и исполняет обязанности председателя за время его отсутствия (ст. 26). Члены райтузисполкома, а также два кандидата к ним избираются райтузс'ездом советов на годичный срок простым большинством голосов. О составе избранного райтузисполкома доводится немедленно до сведения районного (уездного) исполкома, которому закон предоставил право отвода. В этом праве отвода вышестоящим исполкомом членов райтузисполкома, избранных райтузс'ездом советов, мы имеем существенное отличие в образовании райтузисполкома по сравнению с общесоветскими исполкомами; однако, усматривать в этом какое-либо умаление прав туземных советов и их с'ездов нет никаких оснований, т. к. не туземные советы явились создателями Советской власти на местах и в центре, а, наоборот, сами туземные советы явились созданием центральной Советской власти, породившей их актом от 25/X 1926 г., Временным о них Положением, и этим же актом, исключительно от центральной Советской власти исходящим, и определяются права туземных советов, их положение в общей системе органов Советской власти и их взаимоотношения с вышестоящими советскими органами.

„Районный туземный исполнительный комитет является в промежуток между с'ездами, в границах своего района, высшим органом власти, в пределах его ведения" (ст. 28). Он обладает правами юридического лица.

Будучи одним из звеньев общей цепи Советской власти, он в своей деятельности подчиняется общесоветскому районному (уездному) исполкому и имеет установленную законом гербовую печать с указанием на его особое наименование.

Предметами ведения райтузисполкома являются:

а) руководство и наблюдение за деятельностью подведомственных ему, т. е. находящихся в его районе, родовых советов; это имеет своею целью проведение туземными советами общей

политики Советской власти на всей территории советских республик вплоть до берегов Ледовитого океана;

б) проведение в жизнь постановлений высших органов власти и содействие представителям ее в выполнении возложенных на них задач, а равно содействие к исполнению решений судебных органов;

в) принятие мер к широкому ознакомлению населения подведомственных ему родов со всеми мероприятиями Советской власти;

г) принятие мер к поднятию подведомственного ему района в культурном, хозяйственном и политическом отношениях;

д) принятие необходимых мер по борьбе с азартными играми, пьянством и незаконной продажей и распитием спиртных напитков;

е) наблюдение за тем, чтобы не могли иметь место кабальные сделки, и принятие мер к расторжению таковых в судебном порядке; здесь туземный совет становится защитником социально слабейших;

ж) выдача гражданам удостоверений личности и других необходимых удостоверений;

з) засвидетельствование договоров и документов и утверждение договоров, заключаемых родовыми советами, как органами власти;

и) принятие своевременных мер против повальных болезней и падежей скота;

к) наблюдение за исполнением правил и сроков для охоты и рыбной ловли;

л) принятие своевременных мер и забота о здравоохранении и просвещении туземцев;

м) принятие предупредительных мер против лесных пожаров и борьба с ними;

н) принятие своевременных мер и забота о снабжении подведомственного ему района продовольствием, предметами широкого потребления и орудиями и охоты, лова и огнеприпасами;

о) содействие организации хлебозапасных магазинов и наблюдение за ними;

п) оказание помощи нетрудоспособным членам данных туземных об'единений;

р) наблюдение и принятие необходимых мер по охране порядка и общественной безопасности в подведомственном ему районе;

с) регистрация рождений, смертей, браков и разводов;

т) наблюдение за выполнением правил о торговле и соблюдением установленных регулирующими органами цен;

у) содействие кооперированию населения;

ф) составление годовых приходо-расходных смет, а равно и утверждение смет родовых советов.

Рассмотрение этого перечня предметов ведения райтузисполкома приводит к выводу, что как этот исполком, так равно и

каждый „туземный совет“ выполняет общие всем советам — городским и сельским — общей цепи советской системы функции, а именно: а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих органов Советской власти, б) принятие мер к поднятию населения данной территории в хозяйственном, культурном и политическом отношениях, в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение, г) обсуждение вопросов значения общегосударственного.

В заключение укажем, что райтузисполком имеет право издавать обязательные постановления и налагать взыскания в административном порядке за нарушение обязательных постановлений как издаваемых им, так и издаваемых вышестоящими исполкомами, — если, однако, в самом обязательном постановлении это право наложения взысканий предоставлено райтузисполкому, — в виде штрафа до 5 рублей и общественных принудительных работ до 5 суток.

В своей деятельности райтузисполком, как и каждый исполком, отчитывается с одной стороны перед с'ездом, его избравшим, т. к. он является представителем интересов местного населения, т.-е. перед районным туземным с'ездом, а с другой стороны — перед вышестоящим исполкомом, как орган государственной власти дает отчет вышестоящему органу государственной власти, т.-е. перед районным (уездным) исполкомом.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. „О дополнении примечанием ст. 3 Временного Положения об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР“ установлено — для органов самоедского управления в Архангельской губернии присвоить следующие наименования: в тундрах — а) „тундровые собрания“ и „тундровые советы“, которые, таким образом, будут заменять собою родовые собрания и родовые советы, в чем нельзя не усмотреть перехода от родового об'единения к об'единению территориально-производственному; б) „районные самоедские с'езды советов“ и „районные самоедские исполнительные комитеты“; в) на островах Северного Ледовитого океана, находящихся в ведении Архангельского губисполкома — „островные собрания“ и „островные советы“ (С. У. РСФСР, 1927 г., № 41, ст. 260).

При этом следует иметь в виду, что наряду с организацией на севере туземных советов Советская власть принимает и иные организационные меры к содействию народностям севера поднятия их политического, хозяйственного и культурного уровня. Так, постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 23 февраля 1925 г. „О местных комитетах содействия народностям северных окраин“ указано: „Для содействия планомерному проведению на местах работы по устроению жизни малых народностей севера в хозяйственно-экономическом, в административно-судебном и культурно-санитарном отношениях учреждаются местные комитеты содействия народностям северных окраин, как местные органы комитета со-

действия народностям северных окраин при Президиуме ВЦИК'а. Местные комитеты свои постановления проводят через президиумы соответствующих исполкомов или ревкомов и их отделы. Они содержатся за счет общегосударственного бюджета" (С. У. РСФСР, 1925 г., № 18, ст. 113).

Если мы сравним отношение Советской власти к, так называемым, „малым народностям" с отношением, так называемых „цивилизованных" правительств стран Запада к малым народностям, населяющим области Азии и Африки, то нам невольно бросится в глаза резкое различие между политикой советов и политикой буржуазного Запада. Западные правительства, если и оставляют дальнейшее существование родового строя и родового быта этих народностей, то ни одно из них не поставило даже вопроса о возможности привести родовые организации в общую систему государственной власти. И это вполне понятно: государство есть орудие классового господства, и государственная власть находится в руках господствующих классов; на Западе государственная власть находится в руках буржуазии, которая поставила малые народности восточных стран в порабощенное себе положение и держит их в состоянии классового подчинения и национального угнетения; поэтому введение родовых организаций этих народностей в общую систему государственного аппарата равносильно самоубийству буржуазии. Только Советская власть, как власть трудящихся, в корне отвергающая самую мысль об угнетении малых народностей, в состоянии поднять малые народности в хозяйственном, культурном и политическом отношении и поставить их в положение активных сил, действующих на арене истории человечества.

Постановлением своим от 1 июня 1927 г. Президиум ЦИК Союза ССР признал необходимым возложить на туземные органы управления в качестве временной меры исполнение **судебных функций** в тех частях северных окраин, где в силу местных условий или кочевого образа жизни обитающих в этих местностях народностей не представляется возможным в настоящее время осуществить полностью общий судебный порядок. Проведение этого предоставлено ВЦИК'у с правом его установить необходимые отступления от общих судопроизводственных и материальных норм, а также определить подсудность этих туземных органов, исходя из следующих положений:

Органы туземного управления при производстве судебных дел применяют местные обычаи, поскольку они не противоречат основным положениям советского законодательства. Заметим попутно, что советское правосознание к нормам обычного права относится в высшей степени отрицательно, справедливо считая, что правовые обычаи, возникшие в дореволюционный период, защищали порядок социальных отношений, основанный на эксплоатации социально-слабейших слоев населения экономически господствующими классами. Поэтому советское гражданское и уго-

ловное законодательство со всею категоричностью требуют, чтобы суды руководствовались при разрешении ими дел исключительно советскими законами, и со всею решительностью запрещают судам применять дореволюционное право, как писанное, так и обычное. Только для села, для земельных отношений сделано исключение в земельных кодексах допущением пользоваться местными обычаями, но и то лишь, если эти обычаи не противоречат советскому закону (см. ст. 8 и 55 Зем. Код. РСФСР; ст. 8 и 85 Зем. Код. УССР). Теперь и для судебных дел туземного населения северных окраин советский закон допускает применение местных обычаев, но при непременном условии непротиворечия их основным положениям советского законодательства.

Органам туземного населения подсудны гражданские и уголовные дела, возникающие среди туземцев в пределах районов их оседлости или кочевья, в тех случаях, когда стороны принадлежат к одному племени или когда истец либо потерпевший, хотя и принадлежащий к другому племени или народности, обратится в тот орган туземного управления, которому подсудна противная сторона (ответчик или обвиняемый).

Однако, стороны как в гражданских, так и в уголовных делах, имеют право обратиться в общие судебные учреждения с просьбами о новом рассмотрении судебных дел, разрешенных туземными органами управления, то-есть имеют право переносить на новое рассмотрение общих судебных учреждений любое дело, туземными органами управления уже разрешенное.

Надзор за выполнением органами туземного управления судебных функций осуществляется народными судами и прокуратурою, которые, таким образом, обязаны зорко следить за тем, чтобы дела разрешались туземными органами согласно с общими началами советского законодательства и с общей политикой Рабоче-Крестьянского Правительства, хотя бы и с применением местных обычаев (Собр. Зак. СССР 1927 г., № 32, ст. 330: „О возложении судебных функций на туземные органы управления северных окраин“).

На основании этого закона ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление от 14/X 1927 г. „О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР“ (С. У. РСФСР 1927 г., № 111, ст. 746). Этот закон детализирует постановления союзного закона и устанавливает для рассмотрения судебных дел в качестве первой инстанции родовые (тундровые, островные) советы и в качестве второй инстанции райтузисполкомы, пересматривающие дела по существу, а не по формальным нарушениям, т.-е. в апелляционном, а не в кассационном порядке, при чем на решения и приговоры райтузисполкомов может быть подана в двухнедельный срок жалоба в народный суд, который разрешает дело в общем порядке, как суд первой инстанции, то-есть как бы производства по данному делу в туземных органах вовсе не было.

97. Уездные (окружные) с'езды советов состоят из представителей всех советов, имеющихся на территории округа (уезда), в том числе и совета окружного (уездного) города.

Норма представительства: В РСФСР: а) уездный с'езд советов — от волостных с'ездов советов 1 депутат на каждые 1.000 жителей, от советов городов по 1 делегату на каждые 200 избирателей, но не свыше 30 делегатов на уезд; б) окружной с'езд севетов — из представителей городских советов, а также фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений, по расчету 1 делегат на 1.000 избирателей, и из представителей районных с'ездов советов по расчету 1 делегат на 5.000 человек населения. При этом, выборы делегатов на окружной с'езд советов производятся районными с'ездами советов, а от городов — на пленарных заседаниях горсоветов.

В УССР окружной с'езд советов составляется из представителей (делегатов), избираемых горсоветами и районными с'ездами советов по расчету: от районных с'ездов — 1 делегат на 2.000 жителей, от советов городов и фабрично-заводских поселков, фабрик и заводов — 1 депутат на 400 избирателей. (С. У. УССР 1926 г., № 79, ст. 479).

В организации представительства на с'езды советов как окружные так и губернские, так равно и на районные, обращает на себе внимание то обстоятельство, что в городе выборы производятся по числу избирателей, а в селе по числу жителей. Эта норма представительства дает некоторые преимущества городскому пролетариату перед сельским, что находит себе обоснование как историческое, так и политическое: рабочий класс, как гегемон, ведущий за собой крестьянство.

В этом отношении необходимо иметь в виду, что, когда мы говорим о трудящихся массах либо о местном населении, либо о советском строительстве, мы имеем в виду как рабочие массы города, так и трудящиеся слои деревни. Когда мы выясняем принцип Советской Конституции об оживлении работы советов, о приближении советов к населению, мы имеем в виду преимущественно деревню, село, крестьянство. Но имея, таким образом, в виду преимущественно сельское трудящееся население, мы ни на минуту не закрываем глаза на значение рабочего класса в ходе революции и в создании государства, государственной власти и ее аппарата. Рабочий класс по прежнему остается гегемоном революции, вождем общественного движения, руководящим фактором нового государственного строительства. Прошедший школу политического воспитания городской пролетариат проявляет все время свою самодеятельность класса, строящего революционным путем новое государство и проводящего новый строй социальных отношений по пути обобществления средств производства и достижения бесклассового общества. Поэтому рабочий класс, как гегемон революции, непосредственно участвует в советском строительстве, активно влияет на ход государственной

жизни, двигает развитие народного хозяйства. Но вместе с тем он осуществляет свою историческую задачу: являясь авангардом угнетенных масс, он ведет за собою всю гигантскую массу тех классов, которые до сих пор стояли совершенно вне политической жизни, вне истории. Поэтому городской пролетариат ставит своею задачею по отношению к крестьянству создать для него условие жизни культурной и приобщить его к жизни политической. Но индивидуалистический способ ведения сельского хозяйства является основною причиною известной политической отсталости крестьянского населения. Отсюда перед городским рабочим классом лежит задача сегодняшнего дня: разбудить, просветить и организовать деревню и вовлечь крестьянство в активное участие в государственной жизни. Это может быть достигнуто как пробуждением инициативы местного сельского трудящегося населения, так и постоянным участием и руководством городского пролетариата в местной жизни крестьянства. А для этого городскому пролетариату принадлежит некоторое преимущество перед сельским трудящимся населением в норме представительства в выборные органы Советской власти.

История советского строительства указывает нам, что в первое время революции при распыленности советов, особенно на селе, при отсутствии правильной связи местных советов как между собою, так и с центром, с'езды советов являлись средством собирания советов и об'единения их в одно государственное целое. Инициатива собирания советов путем созыва с'ездов принадлежала городским советам, т.-е. тем советам, которые состоят из городского пролетариата. Таким образом, об'единение советов, а через то и об'единение государства, есть дело рабочих города.

С другой стороны, в советы как в 1905 г., так и в 1917—1918 г. г. выборы производились и по настоящее время производятся не по определенным территориальным районам, но по фабрикам, заводам, предприятиям и учреждениям, то-есть пропорционально числу трудящихся. Поэтому в городах при выборах в советы население города никогда в расчет не принималось. Этот порядок установился с первых же дней революции, когда не было не только писанной конституции, но и никаких инструкций для выборов, и установился он потому, что в городе число трудящихся, т.-е. избирателей, числящихся по фабрикам, заводам, предприятиям и учреждениям, определить весьма просто и легко. На селе же трудящиеся не об'единены ни по предприятиям, ни по профсоюзам. Трудящиеся на селе распылены по отдельным хозяйствам, и, чтобы подсчитать их, надо знать чуть ли не каждого в отдельности. Следовательно, на селе подсчитать общее число трудящихся-избирателей невозможно, поэтому для села и была принята норма не по числу избирателей, а по числу всего населения. Но, конечно, избирают только трудящиеся и только из своей среды.

Политическая сторона этой системы представительства заключается в том, что здесь городской пролетариат получает известные преимущества для своего численного если не перевеса, то во всяком случае приближения к равенству в числе своих делегатов по сравнению с делегатами от села. Городской пролетариат, играет руководящую роль как в революции, так и в собирании государства, в установлениии нового государственного, советского строя; он является сплоченным авангардом, в то время как крестьянство с одной стороны не так сплочено, а с другой — в лице середняка имеет промежуточное социальное положение, является промежуточным слоем между двумя полярными борющимися классами: крупной буржуазией и пролетариатом.

Этими причинами, историческими и политическими, и об'ясняется известное преимущество для городского пролетариата, установленное Советской Конституциею при выборах как на окружные, так и на губернские с'езды советов. Но это нисколько не отражается на вовлечении крестьян в дело советского строительства и не уменьшает их численности на с'ездах. Статистика показала, что на уездных с'ездах большинство делегатов принадлежит именно крестьянам—65%, в то время как рабочих—16%, служащих и других—19%, а на губернских с'ездах—крестьян—36%, рабочих—33,3%, служащих—20,7% и прочих—10%.

Таким образом, участвуя на окружных и губернских с'ездах советов, не говоря уже о районных с'ездах, крестьянство вовлекается в дело советского строительства, приучается к укреплению Советской власти и ее организации.

Практика уездных с'ездов показала, что помимо вопросов, общих для всех с'ездов, уездных и губернских, как доклад о текущем моменте, о внутреннем и международном положении Советских Республик и отчет исполкома о его работе, на уездных с'ездах на первом месте стоит доклад земельного отдела, т.-е. вопросы землеустройства и землепользования или поднятия сельского хозяйства. Второе место на уездных с'ездах занимают вопросы народного образования (доклад отдела народного образования). Затем следуют доклады и вопросы местной промышленности, труда, социального обеспечения, здравоохранения и т. д. В конце своих работ окружный с'езд выбирает окружный (уездный) исполком.

Функции уездного с'езда советов в РСФСР в настоящее время состоят в главных чертах в следующем:

а) Рассмотрение и утверждение уездного бюджета. Здесь необходимо остановиться на следующем: бюджет волисполкома рассматривается и утверждается волостным с'ездом советов, как бюджет уездного исполкома рассматривается и утверждается уездным с'ездом советов. Но бюджет уисполкома включает в себе бюджеты всего уезда, то-есть и бюджет всех волостных исполкомов данного уезда, а равно и бюджет уездного города, принятого горсоветом этого города, так как бюджет каждой

местности входит в бюджет вышестоящей территориальной единицы, как его составная часть, и, в конечном счете, входит в бюджет данной республики, а бюджет республики есть часть бюджета общесоюзного и потому входит в бюджет всего Союза ССР. Поэтому утверждение местным исполкомом бюджетов нижестоящих территориальных единиц, а равно утверждение с'ездами советов бюджетов их исполкомов, не следует рассматривать как утверждение окончательное, то-есть придающее рассмотренным бюджетам силу и значение законодательного акта, подлежащего немедленному исполнению. Это утверждение есть лишь проверка уисполкомом тех данных, на которых бюджет уезда и входящих в него более мелких территориальных единиц построен, с тем, что окончательная проверка и окончательное утверждение будет произведено тем высшим органом, которому принадлежит право окончательного рассмотрения и утверждения бюджета в общесоюзном масштабе, то-есть общесоюзным ЦИК'ом. Это положение находит себе основание в том, что весь бюджет всего Союза должен быть построен по определенному плану, единому для всех частей Союза, что общая сумма государственных расходов должна быть строго согласована с общею суммою государственных доходов (бюджет должен быть сбалансирован), и, следовательно, предполагаемые расходы отдельной местности, покрываемые из средств общегосударственных за счет общегосударственного бюджета, должны быть по силам государству, не затрагивать бюджетов других местностей и не нерушать общегосударственного финансового плана.

б) Обсуждение вопросов губернского и общегосударственного значения и выработка по ним проектов своих постановлений, направляемых на рассмотрение и утверждение вышестоящих органов власти. Само собою понятно, что уездный с'езд советов, хотя и является самостоятельным узлом общей цепи рабоче-крестьянской власти, однако все же представляет собою лишь один из узлов этой цепи, то-есть часть большого целого, а потому его постановления по вопросам губернского и общегосударственного значения нуждаются в утверждении подлежащими вышестоящими компетентными на то органами. Иначе получится нарушение общегосударственного плана политического, административного и хозяйственного. Но, во всяком случае, такие постановления нижестоящих с'ездов имеют для вышестоящих органов Советской власти силу и значение выявления организованного общественного мнения и потому должны быть приняты во внимание при обсуждении вышестоящими органами данных вопросов. Иначе может произойти отрыв центра от мест и известная несогласованность в работе органов центральных и местных.

в) Рассмотрение и утверждение отчета уездного исполкома за время его деятельности, то-есть за отчетный период — за предшествующий год, так как уездный исполком избирается на один год.

г) Утверждение планов дальнейшей деятельности органов Советской власти в уезде. Это об'ясняется необходимостью определенной планомерности деятельности уездных органов как администрации, так и хозяйствующих. Не надо упускать из виду, что советская республика в целом и органы ее власти на местах осуществляют не только функцию управления в тесном смысле, но и функцию хозяйственную. Поэтому уездный с'езд рассматривает и утверждает планы предстоящей работы не только органов администрации, но и органов хозяйственных, находящихся в служебном подчинении у данного исполкома.

д) Заслущивание отчетов и докладов о деятельности органов губернской и центральной Советской власти, находящихся на территории уезда и не подчиненных уездному исполкому. Заслушание отчетов и докладов органов, не находящихся в подчинении данному исполкому об'ясняется стремлением согласовать деятельность этих органов с работами местных органов для проведения единой хозяйственной, административной и политической линии всех органов, работающих в пределах данной территории. В этом находит свое выражение принцип, провозглашенный в Конституции, что каждый с'езд советов является высшим органом в пределах своей компетенции и в границах своей территории.

е) Избрание как делегатов на губернский с'езд советов, так и членов уездного исполкома и кандидатов к ним.

Функции окружного с'езда советов РСФСР по закону 6 апреля 1928 г.:

а) рассмотрение вопросов, относящихся вообще к ведению с'ездов советов, о чем упомянуто нами в отделе о вол и рай-с'ездах советов;

б) рассмотрение и утверждение операционных планов народного хозяйства и социально - культурного строительства округа и разработка и составление перспективных планов с представлением обоего вида планов в краевой исполком;

в) рассмотрение общеокружной сводки доходов и расходов по сметам окружных учреждений, содержащихся на госбюджете, и отчетов по исполнению госбюджета в округе и представление своего заключения по ним в краевой исполком;

г) утверждение окружного бюджета и общеокружного свода местных бюджетов округа;

д) утверждение отчета по исполнению окружного бюджета и свода отчетов по исполнению местных бюджетов округа.

Все эти вопросы могут быть рассмотрены и разрешены также и окрисполкомом, который в период между окружными с'ездами советов является высшим органом Советской власти на территории округа и пользуется всеми правами окружного с'езда советов, за исключением, однако, тех вопросов, которые отнесены к исключительному ведению окружного с'езда советов.

А к исключительному ведению окружного с'езда советов относится:

а) рассмотрение тех вопросов, которые, как было указано выше, отнесены к предметам исключительного ведения с'ездов советов, то-есть рассмотрение и обсуждение отчета окрисполкома о его деятельности за отчетный период, то-есть за минувший год, и выборы окрисполкома и делегатов на Всероссийский и Всесоюзный С'езды Советов;

б) окончательное утверждение постановлений окрисполкома: 1) о видах и ставках местных налогов и сборов, подлежащих введению в округе в пределах, установленных краевым с'ездом советов; 2) о размере надбавок к государственным налогам и сборам в пределах, установленных краевым с'ездом советов; 3) о распределении доходов и расходов между окружным, городскими и районными бюджетами; 4) о распределении субвенционных сумм между административно-территориальными единицами, входящими в состав округа, в пределах предоставленного округу размера этих сумм; 5) о размере отчислений в окружной фонд регулирования от доходов наиболее мощных административно-территориальных единиц на территории округа, а также о размере пособий из указанного фонда маломощным административно-территориальным единицам округа.

В УССР до перехода на трехстепенную систему управления компетенция окружных с'ездов советов (по закону от 30 мая 1923 года) была вполне тождественна, рассмотренной выше, компетенции уездного с'езда советов: все вышеизложенное о функциях уездных с'ездов советов в полной мере могло быть отнесено и к окружным с'ездам советов. С переходом на трехстепенную систему управления губ. сезды советов и губисполкомы на Украине упраздняются, и их место занимают окружные с'езды советов и окрисполкомы. В связи с этой реформой к окружным с'ездам советов переходят все права, ранее принадлежавшие губернским с'ездам советов, в том числе и право посылки делегатов на Всеукраинский и Всесоюзный С'езды Советов.

98. Уездный и окружной исполкомы избираются уездным и окружным с'ездами по принадлежности сроком на один год и являются в период между уездными и окружными с'ездами советов высшим органом власти на территории уезда или округа. Они подчиняются вышестоящему исполкому: уисполком — губисполкому и ЦИК'у подлежащей союзной республики, напр., ВЦИК'у, а также Совету Народных Комиссаров той же республики (С. У. РСФСР 1924 г., № 82, ст. 825: Положение об уездах с'ездах советов от 16/X 1924 г.); окрисполком — ЦИК'у подлежащей союзной республики, напр., ВЦИК'у или ВУЦИК'у, и подлежащему Совнаркому (С. У. УССР 1925 г., № 83, ст. 487: Положение об окрс'ездах советов от 28/X 1925 г. и РСФСР, Положение о краевых с'ездах, 6 апр. 1928 г.). Их постановления могут

быть отменены как уездным либо окружным с'ездом советов по принадлежности, так и вышестоящими с'ездами советов и их исполкомами, в том числе ЦИК'ами и Президиумами ЦИК'ов подлежащих республик, а также подлежащими совнаркомами.

Круг ведения уисполкома:

1. Проведение в пределах уезда декретов и распоряжений центральной власти и мероприятий губернского исполкома; это выражается в принятии необходимых мер к исполнению законов, распоряжений и постановлений центральной и губернской власти и в привлечении к ответственности нарушителей их.

Постановление или распоряжение центральной или губернской власти иногда может не соответствовать интересам данного уезда. Отсюда для уездного исполкома, как представителя интересов местного населения, вытекают две возможности как 1) возбуждать ходатайства перед издавшею данное постановление властью об изменении данного постановления или распоряжения либо о полной его отмене хотя бы для данного уезда, так и 2) приостанавливать постановление либо распоряжение отдела ГИК'а. Обе эти возможности и закреплены за уездными исполкомами в РСФСР.

Однако, необходимо отметить, что в РСФСР приостановление распоряжений отделов губисполкома может быть осуществлено уисполкомом не иначе, как под коллективной судебной ответственностью уисполкома. Это значит, что приостановление распоряжения отдела губисполкома может последовать лишь на основании специального о том постановления уисполкома по его пленуму, при чем если это приостановление будет затем признано высшим органом неправильным, то весь состав этого пленума, участвовавший в голосовании, идет под суд, за исключением членов исполкома, заявивших в протокол этого заседания пленума о своем несогласии с постановлениием о приостановлении распоряжения и подавших об этом свое особое мнение, занесенное от их имени в протокол. В этом отношении действует принцип ответственности за действия коллектива всех его членов, за исключением лишь заявивших свое особое мнение о несогласии с данными действиями.

По „Положению о краевых, окружных и районных с'ездах советов и их исполкомах" от 6 апреля 1928 г. в районированных местностях РСФСР, право приостанавливать проведение в жизнь распоряжений Народных Комиссариатов РСФСР предоставлено лишь краевому исполкому и то лишь в исключительных случаях с немедленным уведомлением об этом Президиума ВЦИК, Совнаркома РСФСР и соответствующего наркомата; приостановление это производится уже не под коллективной ответственностью всех согласившихся на это приостановление членов крайисполкома, а под персональной ответственностью его председателя. Вот как об'ясняет эту реформу тов. А. С. Киселев, секретарь ВЦИК, в своем докладе об этом законопроекте на

2-й сессии ВЦИК XIII созыва: „По вопросу о взаимоотношениях между центральною властью и краевыми (областными) органами необходимо отметить следующее: когда говорят о „коллективной судебной ответственности“ всего областного исполкома, то чрезвычайно трудно бывает найти „коллективного“ виновника: отдать под суд областной исполком за то, что он сделал что-нибудь неправильно, задача чрезвычайно трудная. Я не помню, чтобы в практике когда-либо были такого рода факты. И вот проект нового положения разрешает крайисполкому отстранять от должности уполномоченных центральных учреждений и приостанавливать распоряжения наркоматов уже не под коллективной судебной ответственностью всего состава исполкома, а под персональной ответственностью председателя крайисполкома и, кроме того, требуют в этих случаях только наличия исключительных обстоятельств, вне зависимости от законности распоряжений наркоматов. При этих условиях председатель будет более внимательно относиться к вопросу и более серьезно продумывать шаг, который он намерен сделать“. („Известия ЦИК и ВЦИК“ от 7/IV 1928 г., № 83).

Таким образом, в районированных местностях РСФСР окрисполком правом приостановления распоряжений наркоматов уже не обладает, но за ним сохраняется возбуждение перед центральными органами ходатайств об изменении изданных ими постановлений и распоряжений, касающихся округа, при чем сношения свои с ВЦИК'ом, СНК и ЭКОСО РСФСР, а равно сношения с наркоматами РСФСР окрисполком, как общее правило, обязан проводить через крайисполком.

Однако, за окрисполкомом признано право приостанавливать в исключительных случаях проведение в жизнь распоряжений отдела (управления) или соответствующего ему органа крайисполкома при явном несоответствии этого распоряжения постановлениям высших органов Союза ССР, ВЦИК'а, его Президиума, Совнаркома РСФСР или крайисполкома, с немедленным сообщением об этом крайисполкому и заведующему соответственным отделом (управлением) последнего.

В УССР окрисполком имеет право: а) представить в ВУЦИК и в СНК УССР об отмене или изменении тех постановлений и распоряжений центральных органов власти, которые окрисполком находит по местным условиям нецелесообразными или противоречащими существующим законоположениям, и б) приостановить проведение в жизнь в исключительных случаях, под личною ответственностью всего состава членов окрисполкома или его президиума, участвовавших в вынесении постановления, распоряжений отдельных наркоматов УССР, соответствующих им центральных учреждений УССР и уполномоченных наркоматов Союза ССР при Правительстве УССР, при явном несоответствии приостанавливаемых распоряжений действующему закону, с немедленным доведением об этом до сведения Президиума ВУЦИК,

СНК УССР и соответствующего наркомата, учреждения или управления уполномоченного наркомата СССР при Правительстве УССР (С. У. УССР 1925 г., № 83, ст. 487).

2. Право издания обязательных постановлений по предметам ведения уисполкома и наложения административных взысканий за нарушение этих обязательных постановлений. Это право принадлежит исполкому и его президиуму.

Взыскания в административном порядке налагаются губернскими, уездными и окружными исполкомами в РСФСР на основании постановления ВЦИК и СНК от 28 июня 1926 г. „Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушения взысканий в административном порядке" (С. У. РСФСР 1926 г., № 39, ст. 304). Эти взыскания следующие: а) штраф, налагаемый уисполкомами в размере не свыше 50 рублей; б) принудительные работы до двух недель.

В УССР право издания обязательных постановлений и наложения взысканий в административном порядке предусмотрено в ныне действующем „Административном Кодексе УССР" от 12/X 1927 г. (С. У. УССР 1927 г., № 63—65, ст. 240). В силу этого закона заведующие окружными административными отделами за нарушение обязательных постановлений окрисполкомов или горсоветов городов, являющихся окружными центрами, вправе применять следующие меры административного воздействия: 1) об'явление общественного порицания устно или через печать, 2) штраф до 100 руб., 3) принудительные работы до одного месяца, 4) арест до двух недель.

В УССР функции окружных исполнительных комитетов до перехода на трехстепенную систему управления в основном мало чем отличались от функций уездных исполнительных комитетов и лишь в области наложения админвзысканий права окрисполкомов (в УССР) были и остались значительно шире по сравнению с аналогичными правами уисполкомов. Так, например, окружные исполкомы обладают в настоящее время правом налагать админвзыскания в виде: а) штрафа до 100 руб., б) ареста до 2-х недель или в) принудительных работ до 1 месяца (см. Адм. Кодекс УССР). Между тем уездные исполкомы, как было отмечено выше, обладают правом налагать админвзыскания в виде штрафа до 50 руб. или двух недель принудительных работ.

3. Возбуждение дисциплинарного преследования против должностных лиц, действующих на территории уезда, то-есть против всех служащих уисполкома, его отделов и подведомственных ему учреждений, а равно наложение дисциплинарных взысканий на членов нижестоящих исполкомов, их президиумов и их служащих.

Дисциплинарное взыскание — это есть взыскание, налагаемое за нарушение служебной дисциплины, следовательно, оно налагается лишь на служащих их служебным начальством. Уездный

исполком является таковым служебным начальством для всех перечисленных выше служащих в органах самого исполкома и ему подчиненных, как и губисполком — для всех служащих самого губисполкома и подведомственных ему. Дисциплинарные наказания — следующие: а) выговор, б) выговор с опубликованием в печати. Смотри: Постановление ВЦИК'а от 24 января 1921 г. — С. У. РСФСР 1921 г., № 8, ст. 58, а также Постановление ВУЦИК от 5/X 1921 г. „О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях" (Собр. Узак. УССР 1921 г., № 20, ст. 574), сохраняющее свою силу и в настоящее время на основании „Перечня постановлений ВУЦИК, СНК УССР и УЭС, сохраняющих силу при введении в действие Кодекса Законов о Труде, изд. 1922 г." (Собр. Узак. УССР 1923 г., № 33, прилож. к ст. 479), за исключением ареста, как меры дисциплинарного взыскания.

4. Осуществление контроля над законностью и целесообразностью деятельности всех органов и учреждений на территории уезда, за исключением учреждений действующей Красной Армии и прокурорского надзора. Этот надзор осуществляется над деятельностью всех органов и учреждений, то-есть и тех органов, которые не находятся в непосредственном служебном подчинении этому исполкому, следовательно, и органов губернских, республиканских и общесоюзных аналогично с правами рай (вол) исполкома на его территории; исключение составляют лишь учреждения Красной Армии и прокуратура, как аппараты строго централизованные.

5. Пользование правами юридического лица. Это об'ясняется тем, что уисполкому принадлежат распорядительные и хозяйственные функции, как-то: заведывание и управление местным хозяйством, заведывание и эксплоатация коммунальных земель и владений, постройка и эксплоатация предприятий, имеющих санитарный характер и т. п.

6. Рассмотрение и утверждение волостных (районных) бюджетов и отчетов по их исполнению, а равно наблюдение за правильностью расходования государственных и местных средств уездными учреждениями и предприятиями. В этом отношении, как и во многих других, он является органом контроля.

7. Охрана революционного порядка и безопасности, борьба с контр-революционными выступлениями, бандитизмом и преступным элементом и со всякого рода нарушениями порядка, а равно борьба с контрабандою чрез соответствующие органы, главным образом через местные органы ГПУ.

8. Наблюдение за правильным функционированием в уезде судебных учреждений и за надлежащей постановкой юридической помощи населению. В этих целях уисполком, в частности, принимает меры к тому, чтобы судебные учреждения были обеспечены помещениями, а также финансовыми и материальными средствами для работы; равно он должен содействовать орга-

низации консультаций для оказания юридической помощи населению.

9. Руководство в области землеустройства и землепользования в пределах уезда и вообще содействие развитию сельского хозяйства. В этих целях уисполком принимает меры к расширению посевной площади и к улучшению посевных материалов, содействует соответствующим органам и предприятиям в отношении снабжения крестьянства живым и мертвым инвентарем, руководит посевными кампаниями и мелиоративными работами по улучшению лугов, способствует коллективизации сельского хозяйства и т. п.

10. Содействие работе промышленных и торговых предприятий, состоящих в непосредственном ведении губернских или центральных органов. В отношении же торговых и промышленных предприятий, подчиненных непосредственно уисполкому, он руководит их деятельностью. Вместе с тем он наблюдает за работой частной кустарной промышленности и осуществляет надзор за рынками и ярмарками местного значения, а также содействует всем видам кооперации — потребительской, сельско-хозяйственной, промысловой, кредитовой и иных видов.

11. Проведение культурно-просветительных мероприятий в уезде и принятие всех мер для поднятия культурного и политического уровня местного населения. Для этого уисполком оказывает содействие обеспечению уезда достаточною сетью школьных, политико-просветительных и дошкольных учреждений, как-то: изб-читален, школ для малолетних и взрослых, детских садов, пунктов по ликвидации неграмотности, народных домов и т. д.

12. Охрана народного здравия путем организации санитарного надзора, борьбы с заразными болезнями, организацией санитарно-просветительной работы, дела охраны материнства, младенчества и детства и т. п.

13. В области благоустройства и жилищного дела уисполком, помимо наблюдения за содержанием в исправности улиц, площадей и мест общего пользования в городских и сельских местностях и за поддержанием в исправности дорог, мостов, переправ, пристаней, шоссе и прочих путей сообщения в уезде как общегосударственного, так и местного значения, принимает меры к устройству коммунальных предприятий, как-то: водопроводов, канализации, телефонного сообщения, боен, электрического освещения и т. п. Далее, он осуществляет в пределах уезда директивы центральных и губернских жилищных органов по распределению жилой площади между трудящимися, оказывает содействие жилищно-строительной и жилищной кооперациям и домам-коммунам и т. д.

Уже беглый обзор функций уездного исполкома приводит к тому заключению, что перед нами орган одновременно и государственного управления и местного самоуправления, который

в одно и то же время проводит в жизнь директивы, указания и предписания органов государственной власти и по своей инициативе принимает активные меры к поднятию данной местности в хозяйственном и культурном отношениях.

Окрисполкомы. В связи с переходом на трехстепенную систему управления к окрисполкомам в УССР и РСФСР перешли все права, принадлежащие ранее уисполкомам и губисполкомам.

Окрисполкомы по своему численному составу значительно больше уисполкомов. Так, уисполкомы в РСФСР образуются в составе от 15 до 21 члена при 1/3 кандидатов к ним („Известия ЦИК СССР и ВЦИК" от 18/II 1927 г., № 40, пост. ВЦИК и СНК).

Окрисполком в РСФСР избирается в составе не более 45 членов и кандидатов к ним в числе не более одной трети числа членов окрисполкома (Положение от 6 апреля 1928 г.).

В УССР окрисполкомы образуются в составе не свыше 45 членов и 15 кандидатов к ним (см. „Положение об окружных с'ездах советов и окрисполкомах" от 28 октября 1925 г. С. У. УССР 1925 г., № 83, ст. 487).

Окрисполком в УССР действует под руководством окружного с'езда советов и подчинен непосредственно ВУЦИК'у, его Президиуму и СНК'у УССР (ст. 9 „Положения об окрс'ездах и окрисполкомах" от 28/X 1925 г., С. У. УССР 1925 г., № 83, ст. 487).

Окрисполком, как в УССР на основе Положения 1925 г., так и в РСФСР на основе Положения 1928 г. созывается своим президиумом на обычные заседания, называемые на Украине пленарными и созываемые там не реже одного раза в 2 месяца, и на заседания расширенные. В обычных или пленарных заседаниях окрисполкома имеют право участвовать с совещательным голосом заведующие отделами и другими органами окрисполкома (если же они состоят членами окрисполкома то им принадлежит в заседаниях окрисполкома решающий голос), представители окружного совета профессиональных союзов, окружной прокуратуры и особо приглашенные лица. Расширенные заседания окрисполкома созываются для разрешений наиболее важных для округа вопросов; к участию в этих заседаниях привлекаются представители нижеследующих исполкомов и советов и другие лица по усмотрению окрисполкома; при этом все привлекаемые к участию в этих заседаниях лица, как не состоящие членами окрисполкома, пользуются правом совещательного голоса. На Украине на расширенные заседания окрисполкома (или, как говорит Положение 1925 г., „в состав расширенных совещаний окрисполкома") кроме членов окрисполкома входят заведующие отделами и инспектурами окрисполкома, представители профессиональных органов, командир и военный комиссар высшего территориального местного военного соединения, представители всех райисполкомов, городских и

поселковых советов, окружного и районных комитетов незаможных селян, а также районных кресткомов не более как по одному от этих организаций и лица особо приглашенные. Постановления украинских расширенных совещаний окрисполкома вступают в силу лишь по утверждении их окрисполкомом, т. к. украинский закон за этими совещаниями не признает силы и значения органа государственной власти; в расширенных же заседаниях окрисполкомов РСФСР право решающего голоса принадлежит только членам окрисполкомов; следовательно, и в УССР и в РСФСР вопросы на этих совещаниях или заседаниях разрешаются окончательно голосами членов окрисполкома. Созываются расширенные совещания окрисполкомов в УССР не реже двух раз в год в сроки, установленные окрисполкомом, и обсуждают вопросы местного и общегосударственного значения, вносимые на их рассмотрение окрисполкомом.

99. **Президиум уисполкома — окрисполкома** избирается данным исполкомом для руководства всей текущей работой по управлению территорией уезда (округа) и по проведению в жизнь декретов и постановлений высших органов власти и постановлений вышестоящих исполкомов, а также для направления и об'единения деятельности всех подведомственных этому исполкому учреждений.

Президиум состоит: в РСФСР — а) уездисполкома от 3 до 5 лиц, б) окрисполкома не более 9 членов, включая председателя, его заместителя и секретаря; в УССР — окрисполкома не свыше 15 членов и 5 кандидатов. Его избирает исполком из своей среды и он собирается на свои заседания не реже одного раза в неделю.

Между заседаниями уездного или окружного исполкома его президиум пользуется всеми правами данного исполкома в целом. Это положение выражено буквально в тексте украинского Положения об окрс'ездах советов и окрисполкомах от 28/X 1925 г., а для РСФСР это вытекает из общего принципа Советской Конституции о правах президиума каждого исполкома в период между его сессиями и заседаниями, за исключением тех прав, которые специально отнесены к функциям самого исполкома, как, например, по Положению о краевых с'ездах советов РСФСР от 6 апреля 1928 г. и отмена постановлений нижестоящих с'ездов советов.

Необходимо отметить, что по Положению об окрисполкомах УССР 1925 г. председатель окрисполкома в случаях, не терпящих отлагательства, вправе принимать меры, относящиеся к ведению президиума окрисполкома, но затем обязан о своих действиях довести до сведения президиума на ближайшем его заседании (ст. 23).

100. **Замена отделов исполкома инспектурами** Советская власть есть форма государственного аппарата, соответствующая новому типу государства — диктатуры пролетариата. Дикта-

тура пролетариата, как новый в истории тип государства, отличается от государства буржуазного, в том числе и от демократической республики, тем, что в государстве буржуазном имеется господство меньшинства над большинством, в то время как при диктатуре пролетариата имеется господство большинста над меньшинством. Другими словами, при диктатуре пролетариата имеется господство трудящихся, то-есть громадного большинства населения, над буржуазией, то-есть над меньшинством населения. Поэтому пролетариат осуществляет свою диктатуру, то-есть господство большинства, в союзе с крестьянством, в силу чего советы являются формою государственности эпохи диктатуры пролетариата в союзе с крестьянством.

„Трудящимся нужно государство лишь для подавления сопротивления эксплоататоров, а руководить этим подавлением, провести его в жизнь в состоянии только пролетариат, как единственный до конца революционный класс, единственный класс, способный об'единить всех трудящихся и эксплоатируемых в борьбе против буржуазии, в полном смещении ее (Ленин „Государство и революция“, т. XIV, ч. 2, стр. 315).

„При переходе от капитализма к коммунизму подавление еще необходимо, но уже подавление меньшинств эксплоататоров большинством эксплоатируемых. Особый аппарат, особая машина для подавления, „государство“ еще необходимо, но это уже переходное государство, это уже не государство в собственном смысле, ибо подавление меньшинства большинством вчерашних наемных рабов — дело настолько сравнительно легкое, простое и естественное, что оно будет стоить гораздо меньше крови, чем подавление восстаний рабов, крепостных, наемных рабочих, что оно обойдется человечеству гораздо дешевле. И оно совместимо с распространением демократии на такое подавляющее большинство населения, что надобность в особой машине для подавления начинает исчезать. Эксплоататоры, естественное дело, не в состоянии подавить народ без сложнейшей машины для выполнения такой задачи, но народ подавить эксплоататоров может и при очень простой „машине“, почти что без „машины“, без особого аппарата, простой организацией вооруженных масс (вроде Советов Рабочих и Солдатских Депутатов — заметим, забегая вперед)“. (Ленин, там же, стр. 371).

В эту эпоху — эпоху наивысшей демократии, то-есть демократии без буржуазии — господство над людьми имеет тенденцию смениться господством над вещами, и на место управления становятся учет и контроль. „Все граждане становятся служащими и рабочими одного всенародного, государственного „синдиката“... С того момента, когда все члены общества или хотя бы громадное большинство их сами научились управлять государством, сами взяли это дело в свои руки, „наладили“ контроль за ничтожным меньшинством капиталистов, за господчиками, желающими сохранить капиталистические замашки, за рабочими,

глубоко развращенными капитализмом, — с этого момента начинает исчезать надобность во всяком управлении вообще“ (Ленин, там же, стр. 379 — 380).

Таким образом, Советская власть имеет тенденцию к постепенному сокращению своего государственного аппарата, к замене функции управления функциями учета и контроля. Отсюда вытекает замена отделов исполкомов, как аппарата управления и руководства непосредственного, инспектурами, как органами контроля и учета.

Поэтому XII с'езд РКП, происходивший в апреле 1923 года, поставил перед Советской властью вопрос о реформе органов управления и хозяйствования в сторону их упрощения. Это выражено в резолюции XII с'езда РКП: „О задачах РКИ и ЦКК“:

„В настоящий период мирного строительства, когда революция вступила в решающий хозяйственный фазис, партия должна поставить вопрос о реформе органов управления и хозяйствования, как вопрос борьбы за госаппарат, который по своей технической структуре и составу, унаследованному от прошлого, является чуждым задачам и целям рабоче-крестьянского государства.

В отличие от действующей громоздкой, дорогостоящей и падающей тяжелым бременем на рабочих и крестьян структуры государственного аппарата, новую структуру органов управления и хозяйствования и новую технику ведения в них дел необходимо максимально упростить, поставить на началах научной организации труда и управления, исключающих возможность бюрократических извращений и излишеств.

Только путем такого рода радикального изменения всей техники управления, искоренения всего ненужного и лишнего в нем, а также посредством энергичной чистки государственного аппарата партия и государство в состоянии будут заставить государственный аппарат обслуживать интересы рабочих и крестьян с наибольшей полнотой, сделать государственный аппарат более близким и менее обременительным для трудящихся масс и тем самым, следовательно, укрепить союз между рабочими и крестьянами“.

Таким образом, вопрос о сокращении советского государственного аппарата уже становится и вопросом укрепления союза между рабочими и крестьянами, что имеет существенное значение в условиях рабоче-крестьянской государственности.

Первым шагом к сжатию госаппарата и является введение инспектур на место упраздняемых отделов исполкомов. Различие между теми и другими имеется двоякое: функциональное и организационное.

Различие ф у н к ц и о н а л ь н о е, то-есть по функциям. Отдел является органом управления и непосредственного руководства. Он проводит в жизнь все мероприятия по исполнению законов и распоряжений высшей власти и данного исполкома. Он руководит деятельностью всех подчиненных ему на территории дан-

ного исполкома учреждений и лиц и вместе с тем наблюдает за этой деятельностью. Он назначает и увольняет подчиненных данному отделу должностных лиц. Он составляет установленные сметы и дает им дальнейшее направление в порядке, законом предусмотренном. Он — в лице заведывающего отделом — является распорядителем кредитов, открытых учреждениям, подведомственным данному отделу, разассигновывает эти кредиты между этими учреждениями и наблюдает за расходованием сумм по этим кредитам в соответствии с назначением этих кредитов. Наконец, он представляет данному исполкому и вышестоящему отделу установленные отчеты о своей работе (см. § 26 „Положения об окрс'ездах и окрисполкомах“ от 28 октября 1925 г. — С. У. УССР 1925 г., № 83, ст. 487).

Инспектура является органом не управления и непосредственного руководства, но органом надзора. Она осуществляет инспекционный надзор за деятельностью подведомственных и подконтрольных ей учреждений данной губернии или округа. Она назначает и увольняет должностных лиц, подчиненных инспектуре, а не тому или иному отделу. Она наблюдает за состоянием ведомственных учреждений в хозяйственном отношении. Она дает заключения по сметам, представляемым подведомственными учреждениями и направляет в установленном законом порядке проекты распределения средств между отдельными бюджетно-хозяйственными единицами, находящимися в ведении данной инспектуры и финансируемыми за счет бюджета; таким образом, распорядителями кредитов по этим единицам — например, больница, школа и т. п. — являются сами эти единицы в лице их заведующих, а не инспектура, которая лишь дает свои заключения по проектам их смет и направляет эти проекты со своим заключением в подлежащее учреждение на рассмотрение и утверждение. Далее, по утвержденной уже смете и подлежащей исполнению инспектура не разассигновывает сама кредитов, но лишь наблюдает за правильным и своевременным их разассигнованием между подлежащими учреждениями, подведомственными данной инспектуре. Наконец, как состоящая при окружном исполкоме, каждая инспектура представляет своему исполкому, а равно и вышестоящей инспектуре периодические отчеты как о своей деятельности, так равно и о деятельности подведомственных ей учреждений, для которых она является отделом надзора (см. § 28 указанного выше Положения).

Различие о р г а н и з а ц и о н н о е, то-есть по организации. Во главе отделов стоят заведующие, а во главе инспектуры — губернские и окружные инспектора. При отделах имеются под'отделы, тогда как инспектуры никаких более мелких единиц — ни под'отделов, ни отделений — не имеют; исключение установлено лишь для окружных инспектур здравоохранения, при чем в составе окринспектуры здравоохранения имеется бюро рабочей медицины, действующее на основании особых положений.

Второе организационное различие состоит в том, что отделы исполкомов, разделяясь на под'отделы, имеют каждый свою канцелярию, отдельные от секретариата исполкома, в то время как инспектуры, не имея под'отделов, не имеют своих особых канцелярий, но для своей оперативной работы имеют минимальный штат по делопроизводству (2 — 3 человека), во всем же остальном техническое обслуживание инспектур возложено на секретариат исполкома: удешевление аппарата.

Во всем остальном положение заведующего отделом и окружного инспектора ничем друг от друга не отличаются. Как тот, так и другой избираются своим исполкомом ежегодно, при чем соответствующий народный комиссар имеет право заявить отвод против выбора того или иного лица заведующим или инспектором при окрисполкоме. Разногласия между наркомом и окрисполкомом разрешаются Президиумом ВУЦИК'а.

Как заведующий отделом, так и окружной инспектор могут быть смещены или временно отстранены от своей должности своим исполкомом с доведением до сведения подлежащему народному комиссару. Смещение или временное отстранение могут быть произведены в случаях преступления по должности, бездеятельности и несоответствия своему назначению. Право возбуждения вопроса о смещении или о временном отстранении от должности заведующего окротделом или окружного инспектора принадлежит подлежащему народному комиссару, а разногласие между наркомом и окрисполкомом разрешается ВУЦИК'ом.

В своей деятельности как отделы, так и инспектуры руководствуются постановлениями, распоряжениями и инструкциями как соответствующего народного комиссара, так и своего окрисполкома и его президиума. Перед названными вышестоящими органами и перед своими исполкомами они в полной мере ответственны за ход работы отдела или инспектуры, а равно и подведомственных им учреждений.

В случае разногласия между распоряжениями своего исполкома или его президиума и наркоматов, а также в тех случаях, когда распоряжения этих органов не могут быть выполнены по техническим или иным причинам, заведующий отделом или инспектор доводит об этом до сведения президиума своего исполкома и соответствующего наркомата.

Как отдел, так и инспектура, в случае надобности в издании обязательного постановления, входят в президиум своего исполкома с соответствующим проектом постановления.

В случае несогласия инспектуры или отдела с решением президиума своего исполкома по тому или иному вопросу, им предоставляется право обжаловать это решение в свой исполком с доведением до сведения наркомата. Такое обжалование, однако, не приостанавливает приведения в исполнение обжалованного решения президиума данного исполкома.

Все это относится по преимуществу к отделам и инспектурам окрисполкомов УССР, т. к. в РСФСР различие между отделами и инспектурами недостаточно четко проведено.

В РСФСР в составе уездных исполнительных комитетов имеется 7 отделов (см. ниже) и одна инспектура (труда). Таким образом, в РСФСР принцип замены отделов инспектурами еще только начинает проводиться в жизнь введением пока лишь одной уездной инспекции труда.

Такое же положение остается в РСФСР и в настоящее время: с изданием положения от 6 апреля 1928 г., в составе окрисполкома образуется 9 отделов: 1) местного хозяйства, 2) земельный, 3) торговли, 4) финансов, 5) народного образования, 6) здравоохранения, 7) военный, 8) административный, 9) социального обеспечения; и при окрисполкоме состоят: а) уполномоченный Госполитуправления, б) уполномоченный краевого отдела (управления) рабоче-крестьянской инспекции, в) камера инспекции труда, г) статистический отдел, д) архивное бюро. При этом в округах с развитой промышленностью камеры инспекции труда могут быть реорганизованы в отделы труда по особому постановлению краевого исполкома и по согласованию с НК РКИ и НКТруда РСФСР.

Отделы и инспектура труда, входящие в состав уездных исполкомов, подчиняются с одной стороны уездному исполкому, его президиуму, а с другой стороны — соответствующему отделу губисполкома. В случае разногласия между распоряжениями своего исполкома или его президиума и вышестоящего отдела, а также в тех случаях, когда распоряжения этих органов не могут быть выполнены по техническим или иным причинам, заведующий отделом доводит об этом до сведения президиума своего исполкома и вышестоящего отдела губисполкома. В случае несогласия отдела уисполкома с решением президиума своего исполкома по тому или иному вопросу, отделу предоставляется право обжаловать это решение в свой исполком с доведением об этом до сведения подлежащего вышестоящего губисполкома. Такое обжалование не приостанавливает приведения в исполнение обжалованного решения президиума данного исполкома.

Наконец, закрытие соответствующих отделов и инспектур (в УССР) может быть проведено лишь в порядке изменения действующего законодательства, т.-е. путем издания новых законодательных актов.

Однако, относительно инспектур труда на Украине следует отметить, что постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 8-го июня 1927 г. утвержден список 17-ти округов УССР, в коих организуются отделы — а не инспектуры — труда окрисполкомов (С. У. УССР 1927 г., № 25, ст. 130). Это — округа с развитою промышленностью и большим количеством промышленного пролетариата: Артемовский, Днепропетровский, Киевский, Одесский, Харьковский и т. п. В об'яснительной записке НКТруда УССР от 31/III.

1927 г. значится, что эта замена инспектур труда отделами вызвана характером промышленности и количеством рабочих, что и характеризует размер работы как в области охраны труда, так и в области безработицы, так равно и в тарифно-конфликтном отношении, где необходимо усилить выполнение этих задач, а это возможно лишь через отделы труда с их более развитым аппаратом, нежели в инспектурах.

101. Отделы и инспектуры окрисполкома. При окрисполкоме первоначально были следующие отделы: 1) отдел управления; 2) отдел военный (окрвоенкомат); 3) отдел продовольствия; 4) отдел финансово-налоговой; 5) отдел местного хозяйства; 6) отдел здравоохранения.

В УССР в настоящее время существуют следующие отделы в составе окрисполкомов: 1) административный, 2) финансовый, 3) местного (комунального) хозяйства, 4) земельный, 5) рабоче-крестьянской инспекции, 6) военный комиссариат, 7) госполитуправление, 8) статистическое бюро на правах отдела.

В округах с развитою промышленностью организуются окружные отделы местной промышленности. Списки округов, где организуются отделы местной промышленности, утверждает Президиум Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета. Равным образом в промышленных и полупромышленных округах организуются по особому списку, утверждаемому Президиумом ВУЦИК'а, отделы труда.

Наряду с перечисленными выше отделами в составе окрисполкомов в УССР существуют следующие инспектуры: 1) охраны здоровья, 2) социального обеспечения, 3) народного просвещения, 4) труда — в тех округах, где не организовано отделов труда.

Функции и организацию отделов и инспектур, а равно их права и обязанности мы рассмотрели выше в главе о замене отделов инспектурами.

Ответственность за деятельность отдела и за точность и своевременность выполнения распоряжений центральной власти возлагается как на заведующего отделом, так и на исполком.

Отделы окрисполкома находятся в положении двойной подчиненности: а) окрисполкому и его президиуму и б) соответствующему народному комиссариату. В том случае, когда отдел (или инспектура) окрисполкома находит почему-либо невыполнимым распоряжение народного комиссариата, он обязан немедленно поставить об этом в известность президиум окрисполкома и соответствующий народный комиссариат. В случае, если распоряжение наркомата явно противоречит действующему законодательству, окрисполком может под свою коллективною ответственностью приостановить распоряжение наркомата (см. об этом подробнее выше). В случае, если окрисполком обжалует распоряжение наркомата без приостановления его действия, заведующий отделом или окружной инспектор обязаны исполнять распоряжения наркомата.

В РСФСР существуют в настоящее время следующие отделы уездного исполкома: 1) административный, 2) земельный, 3) местного, хозяйства, 4) народного образования, 5) здравоохранения, 6) социального обеспечения, 7) финансово-налоговой. Кроме того в составе уисполкома существует инспекция труда.

Об отделах при окрисполкомах РСФСР на основе Положения 1928 г. мы уже говорили выше.

Функции и организацию отделов уисполкомов, а равно их права и обязанности мы, равным образом, рассмотрели выше в главе о замене отделов инспектурами.

Отделы уездного исполкома и инспектура труда находятся в РСФСР, равным образом, в положении двойной подчиненности: а) уисполкому и его президиуму и б) соответствующему отделу губисполкома.

В случае, когда отдел (или инспектура труда) уисполкома находит почему-либо невыполненным распоряжение отдела губисполкома, он ставит немедленно об этом в известность президиум уисполкома и соответствующий отдел губисполкома. В случае, если распоряжение отдела губисполкома не соответствует постановлению высших общегосударственных органов или постановлениям губисполкома, уисполком вправе под коллективной судебной ответственностью своих членов приостановить проведение в жизнь распоряжений отделов губисполкома.

102. Двойная подчиненность отделов исполкомов явилась не плодом кабинетных размышлений теоретиков государственного права, но как результат естественного развития системы советского государственного аппарата.

Советское государственное здание сверху донизу построено на принципе двойной зависимости каждой его части: от местного исполкома и от центральной власти.

Это вытекает из одного из основных принципов Советской Конституции, изложенного в ст. 1-ой Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа: вся власть в центре и на местах принадлежит советам.

С одной стороны, центральная государственная власть не может оставить места без своего руководства, без проведения известного плана деятельности местных органов и определенной политики, диктуемой интересами общегосударственными. Это приводит к централизации руководства. Но, с другой стороны, трудящиеся массы, как строители нового государства и притом государства совершенно нового типа — диктатуры пролетариата, стремятся к тому, чтобы осуществить одновременно принцип принадлежности власти и местным советам на основе демократического централизма, т.-е. централизации руководства и децентрализации исполнения. Одним из практических последствий этого децентрализованного исполнения является то, что централизм не может превратиться в бюрократизм западных стран и стать тормозом, замедляющим работу государственного аппарата. Отсюда

появилась жизненная потребность сочетать централизм с самым широким участием самих трудящихся в деле управления. Это означает, что советы, руководимые из одного центра, должны работать в постоянной связи с рабоче-крестьянскими массами. Так появился принцип двойной подчиненности, на котором построено управление государством по Советской Конституции.

Но этот принцип, появившись в процессе революции, воплощался в жизнь лишь постепенно, по мере роста и укрепления Советской власти. В начале революции местные советы в деле свержения старых общественных и политических отношений и устроения новой жизни руководились принципом: вся власть на местах.

В результате этого нежелания мест подчиняться указаниям центра и отсутствия у центра связи с местами и возможности не только проводить, но и выработать какой-либо определенный план строительства власти на местах, явилась разобщенность советов, их организационная раздробленность. Об'единение отдельно действующих и изолированно друг от друга существующих советов в одно государственное целое, в единую государственную систему, было делом городского пролетариата в лице избранных им городских советов. Работа по об'единению советов порою встречала большое сопротивление со стороны местных советов, и центру приходилось употреблять не мало усилий, чтобы путем раз'яснений, посылок специальных инструкторов, а подчас и репрессии, подчинять работу разрозненных советов обще-советской воле и создать единую общесоветскую государственную систему. Так разобщенность отдельных органов власти постепенно уступала место стройной системе советов, связанных и между собою и с центром. Связь советов между собою выразилась в руководстве их деятельностью со стороны местных вышестоящих советов, их с'ездов и их исполкомов. Связь же советов с центром выразилась в подчинении их и их исполнительных органов центральной власти. Так появилось двойное подчинение отделов исполкомов: исполкому или его президиуму, с одной стороны, и соответствующему наркомату с другой.

Принцип двойной подчиненности отдела исполкома проявляется в следующем:

1) Заведующий отделом исполкома избирается данным исполкомом, но соответствующий народный комиссариат имеет право заявить отвод заведующего отделом, т.-е. заявить этому исполкому о своем несогласии на назначение данного лица на должность заведующего данным отделом; исполком может согласиться, но вправе и не согласиться с отводом народного комиссариата; разногласие между исполкомом и народным комиссариатом по вопросу о назначении заведующего отделом разрешается вышестоящим исполкомом, включая сюда и ЦИК соответствующей республики.

2) Заведующий отделом несет ответственность за ход работы отдела и всех подведомственных отделу учреждений как перед исполкомом, так и перед соответствующим народным комиссариатом.

3) Каждый отдел исполкома ведает определенной отраслью деятельности, входящей в компетенцию исполкома, и является как исполнительным органом соответствующего исполкома, так и местным исполнительным органом соответствующего народного комиссариата.

4) В своей деятельности отдел направляется, инструктируется, контролируется и руководствуется постановлениями и распоряжениями как соответствующего исполкома и его президиума, так и соответствующего народного комиссариата непосредственно или через соответствующий отдел вышестоящего исполкома. (Не забудем, что народный комиссариат есть не что иное, как отдел центрального исполнительного комитета своей республики).

5) Разногласия между распоряжениями исполкома или его президиума с одной стороны, и народного комиссариата или отдела вышестоящего исполкома с другой — разрешаются вышестоящим исполкомом. О таких разногласиях заведующий отделом, немедленно по их обнаружении, обязан представить своему исполкому и соответствующему народному комиссариату либо соответствующему отделу вышестоящего исполкома. Исполком в определенный законом срок (в РСФСР — 7 дней) или отменяет свое распоряжение или же приостанавливает проведение в жизнь распоряжение народного комиссариата, но к этой исключительной мере, каковым является приостановление распоряжений народного комиссариата, т.-е. отдела ЦИК'а, исполком губернский или окружной в праве прибегнуть лишь в том случае, если это распоряжение народного комиссариата находится в явном несоответствии с постановлениями Совета Народных Комиссаров или ЦИК'а, при чем это постановление допускается не иначе как под коллективной судебной ответственностью всего состава членов исполкома (за исключением, разумеется, тех членов исполкома, которые не участвовали в принятии постановления о приостановлении или участвовали, но голосовали против, о чем и занесли в протокол заседания исполкома свое особое мнение). При этом закон обязывает исполком о таком приостановлении немедленно довести до сведения президиума ЦИК'а и соответствующего народного комиссариата. (Смотри подробности выше о правах окрисполкома).

Но исполком может и обжаловать распоряжение народного комиссариата без приостановления его действия; в таком случае заведующий отделом обязан исполнить распоряжение народного комиссариата (ст. 55 Положения ВЦИК от 31/Х — 1922 г. о губс'ездах и губисполкомах; С. У. РСФСР 1922 г., № 72 — 73, ст. 907); это последнее основывается на том принципе, что местный орган власти обязан подчиниться органу центральной власти, каковым является наркомат, как отдел ЦИК'а.

103. Расширение прав окружных и районных исполкомов. Недавно закончился пересмотр положений о местных органах власти. В УССР эта работа была проведена по директивам X Всеукраинского с'езда советов (6 — 13 апреля 1927 г.) и явилась заключительным звеном в развитии тех принципов, которые были положены в основу реформы по переходу на трехстепенную систему управления. Упраздняя губернии и губернские органы власти (губисполкомы), Советская власть имела в виду приблизить аппарат государственной власти к местному населению, усилить самодеятельность низовых органов и упростить систему управления. Эта задача не могла быть разрешена сразу. Потребовалась большая подготовительная работа. В первую очередь внимание было обращено на связь центра с местами, усложнившуюся благодаря замене 9 губерний — 41 округом (в настоящее время имеется 40 округов), на передачу власти, которую прежде сосредоточивали в своих руках губисполкомы, в руки окружных исполнительных комитетов.

После этой предварительной работы законодательство пошло по пути расширения прав местных органов власти: советов (городских, поселковых и сельских) и исполкомов (районных и окружных).

Подготовительную работу в этом направлении проделали наркомат РКИ УССР и наркомат РКИ РСФСР.

Результатом этой работы явился специальный закон: постановление ВУЦИК'а и СНК от 27 июня 1927 г. „О расширении прав местных органов власти и упрощении порядка управления" (С. У. УССР 1927 г., № 29, ст. 139).

Компетенция районных исполкомов отчасти сузилась, отчасти расширилась. Это об'ясняется следующим. В связи с расширением прав городских, поселковых и сельских советов, часть прав, принадлежавших ранее райисполкому, переходит по положению „О райс'ездах и райисполкомах" от 12 октября 1927 г. в ведение низовой ячейки Советской власти — городских, поселковых и сельских советов. Так, например, по положению „О районных с'ездах советов и райисполкомах" за последними сохраняется руководство, управление и эксплоатация имуществом районного значения. В соответствии с этим, имущество городского, поселкового и сельского значения переходит из ведения райисполкома в распоряжение соответствующих советов. Равным образом из'емляются из ведения райисполкома и передаются в ведение соответствующих советов: городская и поселковая милиция, коммунальные и иные предприятия, распоряжение кредитами по городскому, поселковому и сельскому бюджету, управление школами, больницами и др. учреждениями, которые отошли в ведение советов. Наряду с этим, компетенция райисполкомов в значительной степени расширилась за счет окрисполкомов. Например, в области административной — райисполкомам предоставлено право давать разрешения на тор-

говлю вином и спиртными напитками, регистрировать товарищества, не преследующие цели извлечения прибыли с районным масштабом деятельности и т. п.; в области хозяйственной — райисполкомы утверждают договоры о сдаче городской земли под застройку, руководят работой по денационализации домов и т. п.; в области сельскохозяйственной — райисполкомы утверждают землеустроительные планы, проводят работу по расселению и переселению и т. п.

В резолюции X Всеукраинского с'езда советов по докладу т. Петровского „О работе советов" прямо говорится: „4. В качестве очередных мероприятий нашей работы по советскому строительству на ближайший период должны явиться: а) расширение прав окружных и районных исполкомов как в области их административно-хозяйственной, так и культурно-просветительной деятельности". — Это расширение прав местных органов власти производится, как мы видели, путем передачи части функций и связанных с ними прав от вышестоящего органа власти к нижестоящему. Так, часть функций и прав от наркоматов и центральных ведомств перейдет по плану этой реформы к окрисполкомам; далее часть функций и прав от окрисполкомов перешла как к райисполкомам, так и к городским советам окружных центров; часть функций и прав райисполкомов перешла к сельским, городским и поселковым советам по принадлежности. Получается таким образом своеобразное сползание прав.

В заключение следует сказать, что упомянутая реформа, поставившая себе задачей расширение прав местных органов власти, в сильной степени будет способствовать усилению роли наших советов, „как коллективной организации трудящихся" (из резолюции X Всеукраинского с'езда советов по докладу Г. И. Петровского „О работе советов", С. У. УССР 1927 г., № 17, ст. 92).

104. Права и обязанности членов окрисполкома. В УССР члены окрисполкома не могут быть подвергнуты аресту без согласия окрисполкома. Вышестоящие органы власти могут подвергнуть члена окрисполкома аресту лишь с ведома президиума окрисполкома.

Члены окрисполкома пользуются совещательным голосом на всех заседаниях советских учреждений, действующих на территории данного округа, и имеют свободный вход во все советские учреждения данного округа, по пред'явлении своих мандатов, и право получения всех необходимых им справок, кроме секретных сведений военного и следственного характера.

Члены окрисполкома не могут отказываться от поручений, даваемых им исполкомом или его президиумом. Они обязаны посещать все заседания исполкома и комиссий, в которых они работают (см. „Положение об окружных с'ездах советов и окрисполкомах" от 28 октября 1925 г. — С. У. УССР 1925 г., № 83, ст. 487).

В РСФСР смотри выше: „Права и обязанности членов исполкомов“.

105. Губернские с'езды советов организуются на тех же основаниях, как и уездные (окружные). Они состоят из представителей городских советов, советов поселков с населением свыше трех тысяч жителей и от окружных (уездных) с'ездов. Таким образом на губернских с'ездах принимают участие представители всех советов территории губернии.

В настоящее время губернии, а следовательно, и губернские с'езды советов и губисполкомы, остались лишь в части РСФСР, но и там по пятилетнему плану должно быть проведено районирование с введением нового „Положения о краевых, окружных и районных с'ездах советов и их исполкомах“ от 6 апреля 1928 г., то-есть с упразднением губерний.

Норма представительства на губернские с'езды аналогична с нормою представительства на окружные с'езды: от окружных с'ездов посылается по одному депутату на каждые 10.000 жителей, а от советов городов и городского типа поселков, фабрик и заводов, находящихся вне поселений — по 1 депутату на 2.000 избирателей. Этим, как и на окружных с'ездах, создается определенное преимущество для городского пролетариата.

В силу постановления IX Всерос. с'езда советов, принятого и на Украине постановлением ВУЦИК'а 8 марта 1922 г. „Об изменениях срока выборов советов“, срок созыва с'езда установлен годичный; поэтому и губернские с'езды советов созываются один раз в год, обычно по предложению ЦИК'а. Губернский с'езд открывается президиумом губисполкома, избирает свой президиум с'езда, делится для практических работ на секции и комиссии, — образуя также комиссию мандатную, на обязанности которой лежит проверка мандатов, прибывших на с'езд депутатов и правильности их избрания и доклад о результатах этой проверки пленуму губс'езда, от которого зависит решить, кто из прибывших делегатов имеет право решающего голоса и кто — право голоса совещательного.

Так как звание депутата есть право публичного характера, и потому налагает на депутата определенные обязанности перед его избирателями, а равно и перед с'ездом, то передача депутатом своих полномочий другому лицу, в том числе и передача права голоса не допускается.

Права и обязанности губернского с'езда аналогичны правам и обязанностям каждого с'езда в пределах его территории: губернский с'езд советов есть высшая на территории губернии власть, но подчиненная исключительно Всероссийскому с'езду советов и Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету и его Президиуму.

Губернский с'езд советов руководит деятельностью всех подчиненных ему на территории губернии органов власти, а также

контролирует учреждения и предприятия, подчиненные центральным органам.

Ведению губернского с'езда советов подлежат:

1) рассмотрение и решение всех местных вопросов;

2) обсуждение всех вопросов, имеющих общегосударственное значение;

3) рассмотрение и утверждение местного бюджета;

4) рассмотрение и утверждение отчета губернского исполнительного комитета по исполнению местной росписи приходов и расходов;

5) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности губисполкома и его отделов, а также окрисполкомов данной губернии, и определение порядка и направления дальнейшей их работы;

6) выборы губернского исполнительного комитета;

7) выборы делегатов на Всероссийский и Всесоюзный С'езды советов.

В заключение изложения организации и компетенции губс'езда укажем, что обязанности члена губернского с'езда советов исполняются безвозмездно, т.-е. делегат с'езда на все время с'езда сохраняет свое содержание по месту своей службы.

Губернский с'езд избирает губернский исполком, который поэтому на следующем губс'езде отчитывается перед ним в деятельности своей и своих отделов, при чем губс'езд обсуждает все вопросы как общегосударственные, так и чисто местные. Для этого на губс'езде ставятся доклады как чисто политические, так и по целому ряду других вопросов практического для данной губернии значения. Практика показала, что на губернских с'ездах после обязательных для каждого с'езда доклада по текущему моменту и отчета губисполкома обычно на первом месте большинства губс'ездов стоят доклады губсовнархозов, т.-е. вопросы восстановления фабрично-заводской промышленности; за ними следуют доклады земотделов, т.-е. вопросы сельского хозяйства, за ними доклады наробразов и т. д.

Что касается социального состава депутатов на губернских с'ездах, то, в отличие от уездных с'ездов, мы видим, что на губс'ездах, через которые прошли десятки тысяч участников, большинство принадлежало городскому пролетариату, крестьянство же занимало второе место: рабочих — 33,3%, служащих — 20,7%, крестьян — 36% и прочих — 10%. Руководящая роль городского пролетариата об'ясняется его большею подготовленностью к государственной деятельности, большею его дисциплинированностью и культурностью. В отношении же партийного состава большинство на губс'ездах принадлежит коммунистам: от 60% до 75%, что доказывает, что как рабочие массы города, так и трудящееся население села охотно отдают свои голоса коммунистам и оказывают свое доверие членам коммунистической партии, которая, следовательно, по общему признанию трудя-

щихся масс, проводит политику, удовлетворяющую трудовое население и его интересы, не говоря уже о том, что члены коммунистической партии представляют собою ядро наиболее активных работников.

106. Губернский исполнительный комитет. В силу общего принципа Советской Конституции, что исполком обладает на время промежутков между с'ездами всею полнотою власти с'езда, его избравшего, губисполком обладает всею полнотою власти губернского с'езда советов в промежуток между губернскими с'ездами советов. Поэтому, говоря вообще, все перечисленные выше предметы ведения губернского с'езда советов составляют также предметы ведения и губисполкома, за исключением, разумеется, права выбора делегатов на Всероссийский и Всесоюзный с'езды советов и утверждения собственного отчета. Губернский исполком избирается губернским с'ездом советов сроком на один год в количестве определяемом Президиумом ВЦИК. В составе губисполкома должны быть, по возможности, представители уездных исполкомов и крупных промышленных районов губернии.

Свою очередную работу губисполком проводит: а) на так называемых очередных заседаниях, собирающихся не реже одного раза в три месяца, б) в расширенных заседаниях, происходящих не реже двух раз в год, в) в заседаниях президиума, устраивающего свои заседания по мере надобности.

107. Расширенные заседания губисполкома. В расширенных заседаниях губисполкома участвуют не только члены губисполкома, но и представители всех уездных (районных) исполкомов и горсоветов данной губернии. Однако, на расширенном заседании ГИК'а правом решающего голоса пользуются лишь члены губисполкома. На эти заседания приглашаются представители от общественных организаций: от губсовета профсоюзов и т. п. Таким образом, работа губисполкома происходит на виду у трудящегося населения, имеющего полную возможность ознакомиться с работою исполкома и его отделов, иметь самые точные понятия о сущности государственного и местного управления и вполне критически и сознательно относиться к деятельности рабоче-крестьянского правительства и своих представителей в органах Советской власти. Этим советский строй выгодно отличается от западно-европейских совещаний при губернаторах и префектах, где все вопросы решаются в уединенной тиши кабинетов, а мероприятия разрабатываются и проводятся в жизнь чисто канцелярским путем без всякого участия избирателей.

Говоря о публичности заседаний исполкома, мы должны особо подчеркнуть, что ВУЦИК еще в 1921 году установил принцип публичности заседаний исполкомов вообще и издал специальную „Инструкцию о порядке и способах ведения заседаний исполкомов на фабриках и заводах“. Публичность этих

заседаний установлена в целях ознакомления рабочих масс с ходом и методами работы исполкомов и подведомственных им органов, вовлечения рабочих в дело управления, повышения самосознательности рабочих масс, выявления мнений рабочих масс по важнейшим вопросам управления и хозяйственной жизни. При публичности работ исполкома обмен мнений присутствующих на заседаниях рабочих дает возможность выяснить нужды и потребности фабрично-заводского пролетариата и раз'яснить массам важнейшие мероприятия Советской власти в области внутренней и внешней политики и народного хозяйства. Таким путем устанавливается тесная связь между рабочими массами и исполкомами и доверие избирателей к своим делегатам. Так крепнет связь трудящегося населения с органами его государственной власти. Если иностранцы утверждают, что этим публичным обсуждением деловых вопросов — а публичные заседания исполкомов носят строго деловой характер — собрания принимают митинговый оттенок, — то этим люди, привыкшие к парламентам и канцелярскому методу управления, доказывают свое непонимание, что публичное обсуждение важнейших вопросов создает для органов власти вообще, и советской в частности, прочную опору для успешного проведения мероприятий правительства. Сверх того публичность работ органов власти есть один из характерных признаков демократизма власти, а Советская власть есть осуществление высшего демократизма.

Этот принцип наиболее широкого и публичного обсуждения губисполкомами вопросов проводится и в РСФСР, где вменено ГИК'ам рассматривать свои вопросы с привлечением УИК'ов и рабочих организаций.

На Украине, согласно Положения о губернских с'ездах советов от 7 марта 1923 г., эти заседания губисполкомов носили, равным образом, название расширенных совещаний губисполкома, и существовали до упразднения губерний в 1925 году.

108. Пленум губисполкома. Очередные заседания губисполкома (пленум) происходят обычно не реже одного раза в 3 месяца. Они происходят так же, как и расширенные заседания губисполкома, открыто. Правом участия на них пользуются члены губисполкома, заведующие отделами, губернский прокурор и особо приглашенные лица, при чем заведующие отделами, не состоящие в то-же время членами губисполкома, пользуются лишь совещательным голосом, как лица, не выбранные на губернском с'езде советов, а назначенные губисполкомом.

Губ. прокурор присутствует на заседаниях губисполкома с правом совещательного голоса и имеет право опротестовать в президиум ЦИК'а любое постановление губисполкома, несогласное с законом.

Предметами ведения пленума губисполкома являются:

а) вопросы текущей деятельности, президиума губисполкома и отделов губисполкома;

б) проведение в жизнь декретов, постановлений и распоряжений центральных органов Советской власти;

в) борьба с контр-революцией и охрана революционного порядка, спокойствия и безопасности в губернии;

г) руководство, направление и об'единение деятельности всех находящихся в пределах губернии советских учреждений.

109. Президиум губисполкома имеет своею задачею проведение в жизнь постановлений губисполкома и высших органов власти, а также направление и об'единение действий всех подведомственных губисполкому учреждений. На территории губернии он является не только исполнительным органом губисполкома, но и практическим центром, об'единяющим все отделы губисполкома и руководящим их работой.

В период между заседаниями губисполкома — по сессиям или по пленуму — президиуму присваиваются все права губисполкома в целом.

Президиум губисполкома состоит из председателя губисполкома, его заместителя, секретаря и членов президиума. Все дела и доклады к очередным и расширенным заседаниям губисполкома подготовляются его президиумом, который предварительно заслушивает доклады и отчеты отделов губисполкома. Члены президиума распределяют между собою обязанности по наблюдению за отдельными отраслями хозяйственной, административной и культурно-просветительной деятельности губернии.

Президиум губисполкома обладает весьма существенным правом: наложения административных и дисциплинарных взысканий за проступки в установленных законом пределах; так, он имеет право налагать административные взыскания за нарушения обязательных постановлений губисполкома.

В экстренных случаях, не терпящих отлагательства, председатель губисполкома вправе единолично принимать меры, предоставленные коллегиальному ведению президиума, но обязан о своих действиях доложить президиуму в ближайшем его заседании.

110. Компетенция губисполкома. Проведение в жизнь распоряжений центра. Для осуществления этой задачи губисполком обязан принимать все меры, необходимые к исполнению законов, постановлений и распоряжений центральной власти, а также оказывать полное содействие лицам, командируемым центральными учреждениями. Для УССР аналогичные права принадлежали губисполкому на основании „Положения о губс'ездах советов и губиспкомитетах", принятого ВУЦИК'ом 7 марта 1923 г. (Собр. Узак. УССР 1923 г, № 20 — 21). Это значит, что губисполком отнюдь не является органом законодательным или конкурирующим с законодательными органами: все его мероприятия и распоряжения должны быть основаны на законах, издаваемых центральною властью, и не нарушать пределов, законами установленных. С этою целью в заседаниях пленума

губисполкома участвует губернский прокурор, как орган надзора за законностью всех действий и распоряжений органов власти, в том числе и губисполкома. Прокурор участвует на заседаниях пленума губисполкома с правом совещательного голоса, он дает свое заключение о законности предполагаемого мероприятия или предполагаемого распоряжения, указывает на допущенные отклонения от законов, предостерегает против нарушения законности. Он обязан опротестовать в вышестоящий исполком — для губисполкома таковым является ЦИК — всякое постановление и распоряжение исполкома, нарушающее закон.

С центральною властью губисполком сносится не через тот или иной народный комиссариат, а непосредственно, так как исполком отделом или частью какого-либо народного комиссариата не состоит.

Равным образом губисполком вправе командировать в центр на заседания Центрального Исполнительного Комитета, Совета Народных Комиссаров и Экономического Совещания своих докладчиков по делам губернии, не испрашивая мнения, заключения или разрешения какого-либо народного комиссариата.

Наряду с этим губисполком вправе представлять в Центральный Исполнительный Комитет и в Совет Народных Комиссаров об отмене или изменении тех постановлений центральной власти, которые по местным условиям признаются губисполкомом для данной губернии или для ее части нецелесообразными. Таким образом, не только центральная власть следит за целесообразностью распоряжений губисполкома, органа власти местной, но и местная власть, в лице губисполкома, следит за целесообразностью для мест распоряжений власти центральной.

Вместе с тем губисполком имеет право приостанавливать проведение в жизнь распоряжений отдельных народных комиссариатов -в исключительных случаях, при явном несоответствии их с действующими законами и распоряжениями Центрального Исполнительного Комитета или Совета Народных Комиссаров, — под коллективною судебною ответственностью всего состава членов губисполкома и с немедленным доведением о том до сведения Президиума Центрального Исполнительного Комитета, Совета Народных Комиссаров и соответствующего народного комиссариата, чье распоряжение им приостановлено. В этом заключается контроль со стороны местной власти, губисполкома, за тем, чтобы орган власти центральной — народный комиссариат — не издавал распоряжений, несоответствующих законам и распоряжениям высшей центральной государственной власти.

Помимо этого, губисполком обладает весьма существенным правом издавать в порядке управления обязательные постановления, имеющие свою силу как для всего населения, так и для всех учреждений, подчиненных губисполкому, и основанные на специальных узаконениях. Это значит, что обязательные постановления должны быть точно основаны на законе и могут быть

издаваемы губисполкомом лишь по тем вопросам, по которым губисполкомам предоставлено право издавать обязательные постановления в силу специальных законов.

В своей деятельности губернские исполнительные комитеты подчиняются исключительно Всероссийскому съезду советов, Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету, его Президиуму и Совету Народных Комиссаров. Губисполком в целом не подчинен отдельным наркоматам. Распоряжения губисполкома могут быть отменены только указанными выше органами союзной республики. Распоряжения наркоматов адресуются соответствующим отделам губисполкома и являются для них безусловно обязательными. Но губисполкому принадлежит указанное выше право приостановления этих распоряжений.

111. Отделы губисполкома. Вся текущая работа губисполкома сосредоточена на его отделах.

При губисполкоме РСФСР имеется 14 отделов: 1) Административный, 2) Военный, 3) Финансовый, 4) Земельный (Губземуправление), 5) Совет Народного Хозяйства, 6) Народного Образования, 7) Труда, 8) Рабоче - Крестьянская Инспекция, 9) Здравоохранения 10) Политический (Губотдел ГПУ), 11) Коммунальный, 12) Статистический, 13) Социального Обеспечения, 14) Торговли.

Закрытие существующих отделов, а равно образование новых производится губисполкомом по соглашению с соответствующим народным комиссариатом и с утверждения Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

Во главе каждого отдела губисполкома стоит заведующий отделом, избираемый и отзываемый губисполкомом. Соответствующему народному комиссариату принадлежит право отвода против кандидата, выдвигаемого губисполкомом; разногласие народного комиссариата с губисполкомом по поводу кандидата в зав. отделом разрешается ЦИК'ом.

Заведующий отделом несет всю ответственность за ход работы своего отдела и всех учреждений, подведомственных его отделу. Он несет эту ответственность как перед губисполкомом, так и перед соответствующим наркоматом, так как каждый отдел является как исполнительным органом губисполкома, так и местным исполнительным органом соответствующего наркомата.

В задачи отделов губисполкома входит:

а) принятие всех мер к исполнению законов и распоряжений высшей власти и губисполкома и его президиума, относящихся к предметам ведения отдела;

б) руководство и наблюдение за действиями всех подчиненных отделу на территории губернии лиц и учреждений.

Будучи исполнительным органом и губисполкома и наркомата, отдел в своей деятельности направляется, инструктируется, контролируется и руководится постановлениями и распоряжениями как губисполкома, так соответствующего наркомата; в случае

разногласий между распоряжениями губисполкома и наркомата, зав. отделом обязан немедленно представить об этом губисполкому и соответствующему наркомату.

Отделы сами не имеют права издавать обязательных постановлений, но вносят свои проекты в президиум губисполкома: каждое обязательное постановление может быть издано только от имени губисполкома и за подписью его председателя или его заместителя.

В случае несогласия отдела с решением президиума губисполкома, отделу предоставлено право обжаловать это решение в губисполком; однако, это обжалование не приостанавливает исполнения решения президиума. Это право отдела, т.-е. заведующего отделом, обжаловать постановление президиума губисполкома вытекает из самого положения отдела губисполкома, как местного исполнительного органа соответствующего наркомата, а не только исполнительного органа губисполкома; но обязанность отдела все же выполнить обжалованное ими решение губисполкома вытекает из того, что по своему положению отдел губисполкома все таки является и исполнительным органом губисполкома и потому обязан выполнить постановление президиума губисполкома, пока оно не отменено и, следовательно, существует и действует, как определенная юридическая норма.

Губернские отделы направляют и об'единяют действия нижестоящих отделов того ведомства, в коем они состоят. Поэтому нижестоящие отделы обязаны исполнять все предписания соответствующих губернских отделов.

При этом распоряжения губернских отделов могут быть двоякого вида: а) или эти распоряжения содержат в себе об'явление законов и распоряжений центральных ведомств и губисполкома либо его президиума, б) или же распоряжение губернского отдела исходит от него самого в порядке текущей переписки. Распоряжения первого вида могут быть оспорены, но лишь уездным исполкомом; распоряжения второго вида могут быть оспариваемы нижестоящим отделом, если он усмотрит в распоряжении губотдела несоответствие местным условиям или противоречие существующим законам либо распоряжениям местной власти; в таком случае этот нижестоящий отдел обязан возбудить перед губотделом ходатайство об отмене такого распоряжения; если же ему в этом будет губотделом отказано, то ему — нижестоящему отделу — предоставляется войти через президиум своего исполкома, которому он непосредственно подчинен, в президиум губисполкома об отмене оспариваемого распоряжения, при чем постановление губисполкома по этому поводу является окончательным.

112. Упразднение губисполкомов. В связи с административною реформою, с переходом на трехстепенную систему государственного аппарата, — округ, район, село — с упразднением губерний — функции, осуществляемые в настоящее

время губисполкомами, остаются, как функции органов государственного управления и местного самоуправления, но переходят к окрисполкомам. Сущность административной реформы, принятой постановлением IV сессии ВУЦИК'а 8-го созыва 18 февраля 1925 г., состоит не в упразднении функций губисполкомов, а в упразднении губерний, как административных и хозяйственных единиц, и в упразднении поэтому губернских органов.

Дело в том, что дореволюционное деление страны на губернии совершенно не соответствует современным хозяйственным и государственным условиям, установившимся после Октябрьской революции. Деление бывшей Российской Империи на губернии было первоначально произведено законодательством Петра I-го, проводившего реформы как с точки зрения интересов капитала торгового, так и с точки зрения необходимости создать такое государство, которое по своей военной мощи могло бы бороться с такими сильными соседями, как, например — Швеция XVII и начала XVIII века. Эти общие стремления нашли себе применение в области реформы как центрального, так и местного управления. Поэтому законодательство Петра I-го создало губернию как единицу местного государственного управления, как местную административную единицу.

В основу этой реформы было положено стремление правительства обеспечить исправное выполнение населением тех повинностей в пользу государства, какие вызывались данною историческою эпохою — эпохою сосредоточения торговым капиталом своих сил и развития международных торговых сношений России, что вело к образованию „национального" государства, то-есть к проведению политики интересов торгового капитала. А это влекло за собою необходимость создания централизованного аппарата с огромною массою чиновников, находящихся на содержании у государства, то-есть у казны,— а с другой стороны, требовало организации сильной армии, способной защищать интересы торгового капитала за границей. Торговый капитал всюду в Европе создавал свои „национальные" государства при помощи вооруженной силы.

Эта потребность организации повинностей для государственных целей и привела к тому, что губернии были созданы по началу приписному, по принципу тягловому. С хозяйственными особенностями отдельных местностей, так называемых „провинций", законодатель совершенно не счел нужным считаться. Ему нужно было создать флот, армию, чиновничество. Ему надо было обеспечить исправное поступление в казну податей и налогов, а равно правильное поступление в ряды армии, ставшей регулярною, ежегодного количества солдат — рекрутов. Поэтому губерния была создана как административный центр, с приписанным к губернатору населением, при чем на губернатора была возложена обязанность, под личную его ответственность перед правительством, принимать все меры к ис-

правному несению населением повинностей: поставлять деньги в казну и солдат в армию.

На этих принципах и были созданы в 1708 году первоначально 8 губерний, на которые была разделена страна. В 1719 году была произведена реорганизация губерний: число их доведено до 11, а при преемниках Петра I увеличено до 20, но приписной, тягловый их характер остался.

„Учреждение о губерниях" 1775 года, изданное правительством Екатерины II установило две административные единицы территориального подразделения империи: губернию и уезд. Губерния является высшею местною единицею, и для избежания чрезмерного ее пространства, в целях наилучшего охвата местного населения администрацией, Учреждение постановляет: „Дабы губерния, или наместничество, порядочно могла быть управляема, полагается в оной от 300 — 400 тысяч душ". Уезд или округ есть вторая единица, размер которой определяется также количеством народонаселения, а именно: „В уезде или округе считается от 20 до 30 тысяч душ". О хозяйственных же условиях жизни этих „душ" ни создатели, ни реформаторы губерний не думали: для них население было только источником пополнения казны и армии и об'ектом административного воздействия и полицейской опеки, предписывавшей населению, из какого материала строить дома и печи, из какого дерева приготовлять гробы для покойников, из каких материалов изготовлять обувь, какого покроя должно быть платье и т. п. (Владимирский-Буданов. „Обзор Истории Русского Права", изд. 1915 г., стр. 257). Число губерний при Екатерине II возросло до 40.

Такое чисто искусственное и механическое деление страны на губернии и уезды оставалось и до Октябрьской революции и перешло и в послереволюционный период, когда жизнь выставила требование установить иное административное деление страны не по количеству „душ", а по хозяйственным, национальным и культурным особенностям местного населения.

Прежде всего революция перекроила страну по принципу национально-культурному, создав ряд самостоятельных и автономных республик и автономных областей. Теперь на очередь дня стал вопрос о разделении новых государственных советских образований по принципу хозяйственному, с тем, чтобы деление административное связать с делением по хозяйственному признаку и укрепить, таким образом, экономический базис Советской власти.

После проведения этой реформы на Урале, встал вопрос и на Украине, где уже была проведена реорганизация уездов, реформированных в более крупные единицы — округа, построенные по экономическому признаку. Понятно, что при таких условиях, губернии, существующие без изменений принципа своей организации еще со времен Екатерины II, представляют собою пережиток старого времени, совершенно не нужный в совре-

менных условиях, и являются теперь излишнею административною надстройкою, совершенно не связанною с хозяйством округов, и потому не имеют никакого хозяйственного значения.

Секретарь ВУЦИК'а тов А. И. Буценко, являющийся одновременно и председателем административно-территориальной комиссии, так определяет смысл и значение административной реформы на Украине:

„В свое время, в период строительства центральной власти и в эпоху гражданской войны, губернские центры сыграли огромную положительную роль, приняв на себя всю тяжесть борьбы с бандитизмом и т. д. Но после создания на Украине округов и районов, руководящая и организующая роль губернского аппарата, в связи с усилением низового аппарата, стала постепенно отмирать". (Харьковская газета „Коммунист" от 19 февраля 1925 г., № 40).

Правда, тов. Буценко указывает на пример Франции, где имеется трехстепенная система управления и где существует 86 департаментов. Но там это проведено в целях усиления централизации управления, основанного на бюрократических приказах из центра, между тем как реформа административного деления на Украине основана на известной децентрализации государственного аппарата и системы управления: по Советской Конституции каждый местный совет и каждый с'езд советов есть высший орган власти в пределах своей компетенции и в границах своей территории, но в то же время выполняющий общесоветскую волю. Однако это ни в какой мере не умаляет ценности указания тов. Буценко, что „основной целью (то-есть одной из основных целей, скажем мы) реформы является дальнейшее удешевление, сокращение и улучшение государственного аппарата. Реформа еще больше приблизит госаппарат к населению. К населению приблизится также центральная власть, которая будет руководить местами через окрисполкомы".

Здесь возникает вполне естественный вопрос: представляется ли возможным руководить округами непосредственно из центра? На это тов. Буценко дает совершенно правильный ответ: „Несомненно, что при существующей железнодорожной, телеграфной и телефонной связи на Украине для центрального правительства представляется полная возможность сноситься и руководить округами непосредственно из Харькова. Для установления более тесной связи с местами предполагается установить во всех райисполкомах радиоприемники, а в сельсоветах — телефоны".

Ту же мысль — упрощение государственного аппарата, как цель проводимой реформы,—выдвигает и секретарь ЦК КП(б)У тов. Квиринг: „Упрощение государственного аппарата есть обязательное условие перехода к социализму. Мы еще очень далеки от коммунистического общества, в котором аппарат государственной власти будет излишним и его место заменят

органы управления хозяйством, но задачи постепенного упрощения государственного аппарата будут стоять перед нами все время". („Коммунист", тот же №).

Равным образом, и председатель СНК УССР тов. В. Я. Чубарь указывает там же, что основной целью предстоящей реформы является упрощение всей системы государственного управления: „Правительство добивается того, чтобы рабоче-крестьянские массы на все свои вопросы, требующие разрешения центральной власти, как можно скорее получали исчерпывающий ответ".

Общее число округов Украины, в связи с реформою укрупняемых, сведено с 53 существовавших до 40. В связи с этой реформой, с переходом к трехстепенной системе управления, административные и хозяйственные права округов, районов и сельсоветов расширились за счет прав упраздненных губерний, так как функции губернских органов, осуществляемые с помощью их прав, отнюдь не уничтожаются, но переходят к округам, районам и сельсоветам. Поэтому с проведением этой реформы роль и значение так называемого низового аппарата еще более возрастает, так как хозяйственные и административные права райисполкомов и сельсоветов подлежат расширению.

Новое районирование Украины на этих началах закончено к октябрю 1925 года, и новая, трехстепенная, система начала действовать с начала 1925—1926 хозяйственного и финансового (бюджетного) года.

113. Краевой с'езд советов, как и краевой исполком, получил свое законодательное оформление в типовом „Положении о краевых, окружных и районных с'ездах советов и их исполкомах", принятом 2 сессиею XIII созыва ВЦИК 6 апреля 1928 г. До этого закона в РСФСР существовали различные положения об отдельных краевых и областных об'единениях: Уральской области, Сибирском, Северо-Кавказском и Дальне-Восточном краях, В этих положениях компетенция отдельных краевых органов определялась различно, а некоторые из них,— как например, положение об Уральской области, изданное в 1923 г.,— значительно устарели и требовали пересмотра в сторону расширения прав и обязанностей краевых об'единений.

„Положение о краевых об'единениях будет иметь огромное значение для нашей страны. Действие его будет распространяться на все существующие области и края: Дальне-Восточный, Северо-Кавказский, Сибирский и Уральскую и Ленинградскую области и на все вновь образуемые области. В настоящее время уже имеется постановление Президиума ВЦИК об образовании Центрально-Черноземной и Нижне-Волжской областей. Таким образом, положение будет распространяться и на эти области". (Речь секретаря ВЦИК тов. А. С. Киселева на заседании 2 сессии ВЦИК XIII созыва. „Известия" 7/IV—1926 г. № 83).

Закрывая эту сессию ВЦИК, тов. Калинин так охарактеризовал этот закон: „Это положение является сводкой целого ряда ранее выработанных для отдельных областей положений. Само по себе это положение, с точки зрения юридической, не вносит каких-либо новых принципиальных изменений, но самый факт появления общего положения о краевых исполкомах характеризует развитие новых территориальных единиц в нашем Советском Союзе, так называемых краевых и областных единиц, которые заменяют собою несколько губерний, равняющихся по своей мощности некоторым европейским государствам. Несомненно, утверждение этого положения лучше всего показывает правильность той линии, которая ведется правительством в области районирования. Районирование по краям и областям отвечает требованиям жизни, и можно предполагать, что в недалеком будущем, вероятно, весь Советский Союз будет разделен не на губернии, а на области. Поэтому утверждение настоящего положения есть, по существу говоря, дальнейший шаг по пути материального закрепления территориального разделения нашего Союза" („Известия" 7.IV 1926 г., № 83).

По этому Положению краевой с'езд советов составляется из представителей городских советов, а также фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений, по расчету 1 делегат на 5.000 избирателей, и из представителей окружных с'ездов советов по расчету 1 делегат на 25.000 человек населения.

Делегаты на краевой с'езд советов избираются на окружных с'ездах советов, а также на пленумах горсоветов городов, об'единяющих количество избирателей, достаточное для избрания хотя бы одного делегата на краевой с'езд советов, т.-е. тех лишь горсоветов, которые об'единяют не менее 5.000 избирателей.

Помимо общих вопросов, составляющих компетенцию каждого с'езда советов, а именно:

а) разрешение вопросов, имеющих местное, т.-е. для данного края, значение,

б) обсуждение вопросов, имеющих общегосударственное значение;

в) утверждение местного, т.-е. краевого бюджета и отчета по его исполнению;

г) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности госучреждений и предприятий, находящихся на территории края, краевой с'езд советов имеет и специальные предметы своего ведения; так, краевой с'езд советов рассматривает законодательные предположения, касающиеся края, и как представитель края вносит их на утверждение центральных органов РСФСР, рассматривает и утверждает планы народного хозяйства и социально-культурного строительства края, утверждает свод всех местных бюджетов края и свод отчетов по их исполнению,

рассматривает общекраевую сводку доходов и расходов по сметам находящихся на территории края учреждений государственного и местного значения, содержащихся на госбюджете, а равно отчеты по исполнению общегосударственного бюджета в крае и представляет свое заключение по ним в центральные органы РСФСР.

Краевой с'езд советов имеет и ряд вопросов, разрешение которых относится к исключительному его ведению и не может быть передано крайисполкому. К числу таковых отнесены общие для всех с'ездов советов: а) рассмотрение и обсуждение отчета подлежащего крайисполкома о его деятельности и б) выборы крайисполкома и делегатов на Всероссийский и Всесоюзный С'езды Советов. Помимо этого только краевой с'езд советов утверждает постановления крайисполкома о местных налогах и сборах, а также о надбавках к госналогам и сборам, о распределении доходов и расходов между бюджетами краевым и окружными, о распределении субвенционных сумм между округами края и о распределении между ними надбавок и отчислений в местные средства по госналогам, о размере отчислений в краевой фонд регулирования от доходов наиболее мощных округов, а также о размере пособий из этого фонда маломощным округам и об образовании местных фондов и капиталов краевого значения.

114. Краевой исполком нашел свое законодательное оформление в том же Положении, как типовом акте, в следующем виде.

Число его членов определяется особым постановлением ВЦИК для каждого краевого об'единения отдельно.

В заседаниях крайисполкома могут участвовать с правом совещательного голоса заведующие его отделами (управлениями) и другими его органами, уполномоченные наркоматов путей сообщения, почт и телеграфов, хотя бы они не являлись членами крайисполкома, а также представители краевого совета профсоюзов, краевого кооперативного совета и краевой прокуратуры и особо приглашенные лица.

Для рассмотрения наиболее важных для края вопросов созываются расширенные заседания крайисполкома, с привлечением к участию в них представителей местных советов и исполкомов и других лиц по усмотрению крайисполкома, при чем все участвующие в этих заседаниях лица, кроме членов крайисполкома, пользуются совещательным голосом.

Крайисполком имеет функции в областях: а) организации выборов в советы, б) организации и руководства деятельностью советов и нижестоящих исполкомов, в) плановой работы по народному хозяйству, г) улучшения госаппарата, д) промышленности, е) сельского и местного хозяйств, ж) торговли, з) коммунального хозяйства, и) транспорта, к) государственных и местных финансов, л) госстрахования, м) регулирования и охраны труда, н) культурно-просветительной, о) охраны народного здравия, п) социального обеспечения, р) статистики, с) связи, т) охраны

революционного порядка, у) исправительно-трудового дела, ф) военного дела, х) национальной политики, ц) архивного дела.

Отделы (управления) и другие органы при крайисполкоме. При крайисполкоме образуются следующие отделы, именуемые краевыми управлениями: 1) Совет Народного Хозяйства, 2) Земельный, 3) Торговли, 4) Финансовый, 5) Коммунальный, 6) Труда, 7) Народного образования, 8) Здравоохранения, 9) Соц. обеспечения, 10) Раб.-Крест. Инспекции, 11) Административный, 12) Военный, 13) Политический, 14) Статистический, 15) Архивное бюро.

При крайисполкоме состоят уполномоченные наркоматов СССР — путей сообщения и почт телеграфов.

При президиуме крайисполкома состоят: 1) в качестве непосредственного его аппарата: а) секретариат, б) организационный отдел, в) плановая комиссия и 2) кроме того: а) краевая арбитражная комиссия (для рассмотрения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями), б) краевое управление строительного контроля и в) краевой совет физической культуры.

Наконец, на территории края действуют, согласно Положения о судостройстве, краевой суд и краевая прокуратура.

Рассматривая компетенцию краевого исполкома, мы видим следующее:

Крайисполком является в периоды между краевыми с'ездами советов высшим органом Советской власти на территории края и пользуется всеми правами краевого с'езда советов, за исключением тех вопросов, которые отнесены к исключительному ведению краевого с'езда советов.

Будучи высшим органом власти в крае, крайисполком осуществляет руководство, направление и об'единение деятельности всех органов Советской власти, учреждений и предприятий, находящихся на территории края и находящихся в его ведении, как органы милиции, уголовный розыск, финансовые, промышленности, торговли, сельского хозяйства и другие. В исключительных случаях крайисполкому подчиняются также и военные силы, которые крайисполком имеет право применять для борьбы с контр-революционными выступлениями и другими преступлениями против советского строя. В целях этой же борьбы крайисполком вправе вводить чрезвычайные меры охраны революционного порядка своею властью на территории края в тех случаях, когда у него отсутствует возможность сноситься с центральной властью или же когда развитие событий не допускает никакого промедления; однако крайисполком должен при первой же возможности представить свои мероприятия на утверждение ВЦИК'а.

О праве крайисполкома приостанавливать распоряжения наркоматов и отстранять от должности уполномоченных центральных учреждений под персональной ответственностью своего председателя мы говорили, рассматривая компетенцию окрисполкома.

Аналогично правам любого исполкома, крайисполкому принадлежит право контроля и ревизии деятельности всех государственных учреждений и предприятий, непосредственно подведомственных не ему, а республиканским и союзным органам, с доведением об этом до сведения соответствующего центрального органа. Однако, это право ревизии и контроля не распространяется на учреждения наркомвоенмора, органы наркоминдела и прокуратуру, а право отстранения от должности уполномоченных центральных учреждений и должностных лиц учреждений и предприятий, непосредственно подведомственных центральным, республиканским и общесоюзным органам, не распространяется на уполномоченных общесоюзных наркоматов — наркомпути, наркомпочтеля и должностных лиц учреждений наркомвоенмора, наркоминдела и краевой прокуратуры.

Далее, крайисполкому принадлежит право приостанавливать распоряжения уполномоченных центральных правительственных учреждений, находящихся на территории края, но с доведением об этом до сведения соответствующего наркомата.

Осуществляя общее руководство выборами в советы, избирательною кампаниею в крае, крайисполком обладает правом устанавливать сроки проведения в крае выборов и созыва окружных с'ездов советов, образовывать краевую избирательную комиссию, отменять на законом предусмотренных основаниях выборы нижестоящих органов власти и назначать новые выборы, восстанавливать в избирательных правах отдельных лиц, изменять нормы представительства на районные с'езды советов и в сельсоветы, с доведением до сведения ВЦИК'а.

В области сов. строительства крайисполкомы осуществляют общее руководство и направление деятельности всех нижестоящих исполкомов и советов на территории края, осуществляют непосредственный надзор за законностью и целесообразностью действий и постановлений окрисполкомов, а равно производят ревизию и инструктирование всех нижестоящих исполкомов и советов по вопросам сов. строительства.

Крайисполком проводит мероприятия по вовлечению рабочих и работниц, а также бедняцких и середняцких слоев деревни в работу советов — издает инструкции по вопросам организации и деятельности нижестоящих органов власти, руководит и изучает деятельность низового сов. аппарата и проводит меры по его укреплению и по подготовке работников по всем отраслям деятельности сов. аппарата, организует национальные сельсоветы, проводит мероприятия по борьбе с бюрократизмом и волокитой как в госорганах, так и в общественных организациях, а также борется с пренебрежительным отношением должностных лиц к интересам трудящихся и т. д.

В области промышленности крайисполком разрабатывает вопросы и руководит проведением мер по финансированию промышленности, образует краевой промфонд и распоряжается

им в целях проведения реконструкции и капитального строительства местной промышленности, рассматривает и утверждает балансы и распределяет прибыли промпредприятий краевого значения, а равно подсобных предприятий при госучреждениях, находящихся в ведении крайисполкома, организует промпредприятия с выделением им необходимых капиталов и имуществ и разрешает вопросы о трестировании и концентрации промпредприятий и т. д., утверждает производственные планы по отраслям промышленности, осуществляет регулирование и надзор за деятельностью частных, кооперативных, арендных, концессионных и иных промпредприятий в крае, словом, осуществляет функции по финансированию, организации и планированию промышленности края и является действительным ее руководителем и организатором.

В области коммунального хозяйства крайисполкому даны широкие возможности для организации коммунального хозяйства в краевом масштабе: он разрабатывает и проводит мероприятия по финансированию и кредитованию коммунального хозяйства, организует коммунальные тресты, руководит государственными строительными предприятиями, содействует развитию всех видов жилищной кооперации, руководит пожарным делом и т. п., словом, закон обеспечивает крайисполкому возможность руководить этим хозяйством, развивать и расширять его.

В области торговли крайисполком принимает меры к усилению преобладающего влияния государственной и кооперативной торговли в торговом обороте края, к снижению различных цен на промтовары, в особенности путем рационализации товаропроводящей сети края и т. д.

В области госфинансов крайисполком получил право участвовать при рассмотрении в центре смет доходов и расходов по всем учреждениям края, находящимся на госбюджете, и давать свои заключения центру по отчету об исполнении госбюджета в крае.

В области местных финансов крайисполкому предоставлено разрешать вопросы о предоставлении прав распорядителей кредитами третьей степени отдельным учреждениям, состоящим на краевом бюджете, в силу чего местным учреждениям, например, школам и больницам, предоставляется возможность быть самим распорядителями кредитов по своим сметам и распоряжаться ими без обращения каждый раз в отдел наробраза или здравотдел.

В области сельского и лесного хозяйства крайисполком проводит мероприятия по регулированию организации, коллективизации и развитию сельского хозяйства края на основании общегосударственного плана, содействует организации и правильной работе совхозов, колхозов и других форм товарищеского землепользования, содействует развитию с.-х. кооперации всех видов и с.-х. кредита, в частности, содействует учреждениям с.-х.

кредита в деле привлечения крестьянских вкладов, содействует развитию практики договорных отношений (контрактации) между госорганами и кооперированным населением.

В области национальной политики на крайисполком возложены задачи, а вместе с этим и расширены его права соответственно тому положению, которое занимают национальные меньшинства в РСФСР, где из 100-миллионного населения 26.500.000 человек, т.-е. немного больше четверти всего населения, составляют национальные меньшинства. Нацменьшинство, живущее компактно в одном месте, выделяется в особые автономные административные единицы. По этому принципу и образованы имеющиеся в РСФСР 23 автономных республики и области, причем общее число национальностей в РСФСР насчитывается до 100, а если их разбить на народности, то насчитывается 175 различных народностей. Поэтому национальная политика в РСФСР имеет громадное значение, а определение прав и обязанностей крайисполкомов в этой области занимает видное место.

Здесь прежде всего стоит вопрос о взаимоотношениях между крайисполкомами и теми автономными национальными единицами государственно-территориального характера (автономными республиками и автономными областями), которые входят в то или иное краевое об'единение; так например, взаимоотношения между Нижне-Волжским краем, и Автономною ССРеспубликою немцев Поволжья или между Сибирским либо Северо-Кавказским краем и входящими в них автономными областями.

Закон о введении в действие „Положения о краевых и т. д. с'ездах" в ст. 15 определенно указывает, что все права, предоставленные национальным об'единениям постановлениями об их образовании и узаконениями, изданными в развитие этих постановлений, сохраняют полную силу, а взаимоотношения крайисполкомов с этими об'единениями, входящими в состав краевых об'единений, будут определены особыми законами.

В этой области — национальной политики — крайисполком руководит проводимой в жизнь на территории края национальной политикой Советской власти и всемерно осуществляет защиту прав и интересов нацменшинств, принимает меры к поднятию политического, экономического и культурного уровня нацменшинств и вовлекает их в сов. строительство, принимает меры к переводу делопроизводства, обучения и судоговорения в местах, населенных народностями нерусского языка, на язык этих национальностей, разрешает вопросы об образовании национальных сельских советов и т. д. Заметим, что задачи и права окружных органов в этой области такие же, как и краевых, а даже районные органы наделены соответствующими функциями по проведению национальной политики сов. власти.

В области культурно-социальной крайисполком осуществляет общее руководство делом народного образования как в отношении учебно-педагогическом, так и административно-

организационном и хозяйственном, проводит мероприятия, направленные к правильной постановке учебного дела, к поднятию квалификации работников просвещения, медицинского и сельскохозяйственного дела, работающих в деревне, участвует в управлении высшими учебными заведениями, руководит музейно-краеведческими учреждениями, театральным и кинематографическим делом и т. д.

В области здравоохранения крайисполком руководит делом охраны народного здоровья в крае, организует лечебное и санитарное дело, курорты местного значения и охрану материнства и младенчества, управляет учреждениями здравоохранения краевого значения, организует дело врачебной и судебно-медицинской экспертизы и т. д.

В области социального обеспечения крайисполком организует сеть учреждений соц. обеспечения, осуществляет мероприятия по развитию общественных организаций помощи и взаимопомощи, руководит делом трудового устройства инвалидов, организует мероприятия по борьбе с беспризорностью, нищенством и т. д.

В области судоустройства крайисполком избирает состав краевого суда с последующим представлением всех избираемых его членов на утверждение Наркомюста РСФСР, устанавливает число окружных судов в крае и территории их деятельности, утверждает личный состав окружных судов по представлениям соответствующих окрисполкомов, рассматривает доклады краевой прокуратуры о ее деятельности и т. д.

115. Революционные комитеты (ревкомы). В процессе революционной борьбы были нередко критические моменты, когда обычный аппарат гражданского управления — советы — оказывался недостаточно приспособленным к сосредоточению всех сил на оборону революции и недостаточно гибким для боевой обстановки. Тогда образовывались революционные комитеты (ревкомы), как государственный аппарат, но исключительного, временного значения, и притом находящийся там, где это возможно, в непосредственной связи с нормальными органами власти — советами.

Связь ревкомов с советами, как представителями интересов местного трудящегося населения и проводниками воли трудящихся масс данной местности, являлась и является по духу Советской Конституции общим правилом.

Положение о рев. комитетах, утвержденное Всероссийским ЦИК'ом 24-го октября 1919 года, закрепило законодательным путем то, что фактически было выдвинуто самою жизнью, самою революциею, как и Советская Конституция в целом закрепила в себе то, что было вызвано к жизни тою же революциею и трудящимися массами, ее творившими.

Этим положением закреплено три вида ревкомов: 1) ревкомы в местностях, освобожденных от неприятеля, 2) ревкомы в прифронтовой полосе и 3) ревкомы в тылу.

I. **Ревкомы в освобожденных от неприятеля местностях** образуются в составе от 3 до 5 лиц по мере продвижения Красной армии. Их организует Реввоенсовет армии, но при участии местных органов Советской власти, т. е. революционных советских организаций, работавших подпольно в период занятия данной местности неприятелем и потому состоящих из работников, близко знакомых со всеми особенностями жизни этой местности, со всеми местными условиями. Это знакомство с местными условиями и стремление проводить общегосударственную политику, применяясь к условиям местной жизни, и составляет характерную особенность советского строя.

Эти ревкомы, будучи организованы таким образом властями военною и гражданскою, являются сами органами власти и военной и гражданской, а потому подчинены и той и другой власти: в области военных мероприятий — Реввоенсовету армии и в области обычного управления — Центральной Советской власти. При ревкомах образуются, по мере надобности и развертывания работы отделы, которые немедленно же по их образовании входят в обычном порядке в сношения с соответствующими наркоматами и получают от них распоряжения и денежные средства.

При дальнейшем продвижении Красной армии, когда линия фронта продвигается вперед, а на месте образования ревкома создается возможность перехода к построению нормальных местных органов власти с привлечением к их созданию широких трудящихся масс местного населения, центральная власть издает постановление о производстве в этой местности выборов в советы или на с'езды советов. Тогда на местах выбираются исполкомы, которым ревкомы и передают свои полномочия.

Таким образом ревкомы этого вида имеют своею задачею установление в данной местности революционного порядка и создание условий для нормальной Советской власти.

II. **Ревкомы прифронтовой полосы** образуются на расстоянии 25—50 верст от линии фронта, когда Реввоенсовет армии признает необходимым издать постановление о временном роспуске исполкомов и замене их ревкомами, в ведение которых тогда и переходят все отделы исполкома.

Эти ревкомы организуются Реввоенсоветом армии при участии местного губисполкома и состоят из представителей Реввоенсовета армии и исполкома, как представителя местного трудящегося населения.

Являясь поэтому органами военной и гражданской власти, эти ревкомы, как и упомянутые выше, находятся в состоянии двойной подчиненности: и Реввоенсовету армии и Центральной Советской власти.

По миновании надобности ревкомы приказом Реввоенсовета армии распускаются, и исполкомы вновь вступают в свои права, или же производятся выборы исполкомов в обычном порядке, которым ревкомы и сдают свои дела.

Задача этих ревкомов — согласование работ военных и гражданских властей и направление их всецело на оборону Республики, сосредоточение всех сил на боевые задачи обороны.

III. **Ревкомы тыла** могут быть образованы в местностях, особо угрожаемых неприятелем, или где имеется опасность восстания контр-революционеров, и когда поэтому возникает необходимость, не упраздняя гражданского обычного управления, создать наряду с ним органы власти, приспособленные к военным условиям.

Эти ревкомы создаются „для упорной борьбы против врага и для поддержания революционного порядка в тылу".

Они образуются в виде губревкомов, подчиненных Реввоенсовету Республики, и уездных ревкомов, подчиненных губревкомам. Они состоят из 3—5 членов, в том числе: председателя исполкома, одного из членов исполкома и местного военного комиссара, т.-е. из местных должностных лиц, и утверждаются: члены губревкома — Реввоенсоветом Республики, члены уездного ревкома — губревкомом.

Образование ревкомов этого вида отнюдь не влечет за собою упразднения исполкомов и их президиумов, которые продолжают свою обычную работу, передавая ревкому все дела, касающиеся обороны и поддержания революционного порядка. Мало того — ревкомы делают не реже одного раза в неделю информационные доклады (т.-е. не отчеты) о своей работе исполкому или его президиуму, но зато имеют право требовать от исполкомов выполнения в первую очередь заданий, поручаемых им ревкомами.

Ревкомы тыла не создают своего аппарата, а пользуются всем советским аппаратом губернии и уезда.

Их задача — быстрое проведение всех мероприятий, необходимых для укрепления тыла и обороны: содействие военным властям в производстве оборонительных работ, по проведению мобилизации и расквартированию военных частей, по выполнению военно-заготовительных работ, по поставке в Красную армию продовольствия, а равно принятие мер по поддержанию революционного порядка и по усилению политическо-агитационной работы, особенно в красноармейских частях.

Таким образом, выделенные местными советами и исполкомами, ревкомы тыла имеют своею задачею сосредоточение всех сил для обороны тыла и поддержания в тылу революционного порядка.

116. Ревком АМССР. В виду выраженного молдавским населением желания образовать Автономную Молдавскую Социалистическую Советскую Республику, входящую в состав УССР, 3-я сессия ВУЦИК'а VIII созыва вынесла 12 октября 1924 г. постановление: „Об образовании Автономной Молдавской ССР" (Собр. Узак. 1924 г., № 47, ст. 280). Этим актом устанавливается образование АМССР в составе УССР, устанавливаются границы АМССР,

поручается образуемой Президиумом ВУЦИК смешанной комиссии из представителей АМССР и губисполкомов Одесского и Подольского точное определение границ АМССР с представлением их на окончательное утверждение в Президиум ВУЦИК, возлагается на Президиум ВУЦИК временное определение основ государственного устройства и конституционных взаимоотношений АМССР и УССР с тем, чтобы эти основы были Президиумом ВУЦИК по их выработке представлены на утверждение I С'езда Советов АМССР и по одобрении последним были представлены на окончательное утверждение Всеукраинского С'езда Советов.

Вместе с тем этим же актом постановлено было для организации органов власти на территории АМССР и для созыва Всемолдавского С'езда Советов Рабочих, Селянских и Красноармейских Депутатов организовать Временный Революционный Комитет, которому предоставить всю полноту власти на территории АМССР до созыва I с'езда советов. Утверждение личного состава Временного Ревкома поручено этим актом Президиуму ВУЦИК.

Во исполнение этого акта 3-й Сессии ВУЦИК'а VIII созыва, Президиум ВУЦИК 29 октября 1924 г. постановил: До созыва I с'езда советов создать Временный Ревком АМССР в составе: Председателя тов. Г. И. Старого и членов т. т. Строева А. И., Криворуко, Бучушкан, Бадеева, Екатерины Арборе и Андрея Иванова и передать этому Ревкому все права власти АМССР в границах, определенных указанным выше постановлением 3-й Сессии VIII-го созыва (Собр. Узак. УССР 1924 г., № 48, ст. 289).

Из этого видно, что Временный Ревком АМССР, как и каждый ревком, имел, во-первых, временный характер, а во-вторых — имел своею задачею создание условий для образования действия на территории АМССР обычных органов Советской государственной власти, что им и было выполнено, после чего с утверждением IX Всеукраинским С'ездом Советов 10 мая 1925 г. Конституции АМССР, принятой I Молдавским с'ездом советов 23 апреля 1925 г., Ревком АМССР прекратил свое существование (С. У. УССР 1925 г., № 51, ст. 313).

117. Областное советское управление. „Декларация прав народов России", изданная Рабоче-Крестьянским Правительством 2-го ноября 1917 года, провозгласила принцип: „Равенство и суверенность народов России" и как последствие его: „Право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства".

На этих основах в начале 1919 года образовался на территории бывш. Российской Империи ряд самостоятельных, независимых от РСФСР Республик: Литва, Латвия, Эстония, Украина, Белоруссия, Грузия, Азербайджан, Армения. Первые три республики: Литва, Латвия и Эстония силою иностранных штыков при помощи белогвардейцев российского происхождения отторгнуты

от России и стали демократическими республиками, независимыми от Рабоче-Крестьянского Правительства, но вполне зависимыми от империалистов Запада. Остальные пять — стали Республиками советскими.

В результате образовались шесть независимых советских республик: 1) РСФСР, 2) Украина, 3) Белоруссия, 4) Грузия, 5) Армения, 6) Азербайджан. Но, несмотря на их независимость и государственную самостоятельность, т.-е. суверенность, все они и до образования Союза ССР были об'единены в одно целое в отношениях: 1) военного командования и военной организации, 2) народного хозяйства, 3) железнодорожного управления, 4) почтово-телеграфных сношений, 5) финансов и 6) труда. Это об'единение шло сначала путем вступления республик в договорные отношения, чтобы затем принять форму Союза (СССР).

Но, основываясь на указанных выше принципах равенства и суверенности народов и права народов на самоопределение, Конституция РСФСР содержит в себе ст. 11: „советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут об'единяться в автономные и областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных об'единений вообще, стоят областные с'езды советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику".

Эти автономные областные союзы и есть автономные советские республики, образовавшиеся в процессе революции на основе стремления населяющих их народностей к раскрепощению от национального гнета, свирепствовавшего при царизме. Таким образом и здесь Советская Конституция лишь зафиксировала то, что было проявлением жизненных отношений, а не плодом кабинетных теорий.

Автономных советских республик в настоящее время имеется в РСФСР 11: 1) Башкирская (Уфа), 2) Казакская (Ак-Мечеть), 3) Бурят-Монгольская (Верхнеудинск), 4) Дагестанская (Махач-Кала), 5) Карельская (Петрозаводск), 6) Киргизская (Фрунзе), 7) Крымская (Симферополь), 8) Немцев Поволжья (Покровск), входящая в состав Нижне-Волжского края, 9) Татарская (Казань), 10) Чувашская (Чебоксары), 11) Якутская (Якутск).

Каждая из них входит в состав РСФСР, имеет свой центральный исполнительный комитет, избираемый на республиканских с'ездах, состоящих из делегатов, выбираемых по расчету: от городских советов 1 делегат на 5.000 избирателей и от остальных советов 1 делегат на 20.000 жителей.

Помимо автономных республик, в составе РСФСР имеется 6 автономных областей: 1) Вотская (Ижевск), 2) Калмыцкая (Астрахань), входящая в состав Нижне-Волжского края, 3) Коми-Зырянская (Усть-Сысольск), 4) Марийская (Краснококшайск, в настоящее время переименованный в Йошкар-Ола-

С. З. СССР 1928 г., № 19, ст. 163), 5) Ойратская (Улала) входящая в состав Сибирского края, 6) Кара-Калпакская (Чимбай), входящая в Казакскую АССР.

Затем в РСФСР имеется вновь образованный Северо-Кавказский край (Ростов-на-Дону), состоящий из следующих 6-ти автономных областей: 1) Адыгейская (Краснодар), 2) Ингушетия (Владикавказ), 3) Северная Осетия (Владикавказ), 4) Кабардино-Балкарская (Нальчик), 5) Карачаевская (Баталпашинск), 6) Чеченская (Грозный).

Их аппарат в центре, его система и норма избрания те же, что и в губерниях, т.-е. автономная область имеет свой областной исполком с его отделами, но не имеет ни ЦИК'а, ни СНК, ни наркоматов.

Заметим попутно, что постановлением ВЦИК от 7 июля 1924 г. Горская автономная республика (г. Владикавказ) разбита на две автономные области по национальному признаку: а) Северную Осетию и б) Ингушетию и выделены в самостоятельные административные единицы: а) Сунженский округ (ст. Слепцовская) с правами губисполкома и б) гор. Владикавказ на правах губисполкома („Известия" от 1 августа 1924 г., № 174, и С. У. РСФСР 1924 г., № 66, ст. 656).

Кроме того, в состав РСФСР входят в настоящее время четыре краевых области или края: 1) Северо-Кавказский (Ростов-на-Дону). 2) Сибирский (Ново-Николаевск), 3) Дальне-Восточный (Хабаровск), 4) Нижне-Волжский (Саратов). Их аппарат в центре краевого управления и его система та же, что и в губерниях: краевой с'езд советов и избираемый ими краевой исполком с его отделами, но деление на губернии и уезды заменено делением на округа и районы.

В постановлении ВЦИК от 25 мая 1925 г. „Об образовании Сибирского края" сказано: „Образовать Сибирский край с центром в городе Ново-Николаевске из губерний: Омской, Ново-Николаевской, Алтайской, Томской, Енисейской и автономной области Ойратии с переходом от губернского и уездного деления на окружное и районное, включив в состав Сибирского края из Уральской области: бассейн реки Ваха, Александровский район Тобольского округа, передав их Томскому округу, а также сельские советы: Еланский, Пановский и Тюбентинский из Загваздинского района Ишимского округа с передачей последних Усть-Ишимскому району Тарского округа" (С. У. РСФСР 1925 г., № 38, ст. 268 и „Положение о Сибирском крае" от 24 октября 1925 г., С. У. РСФСР 1925 г., № 89. ст. 651).

В постановлении ВЦИК от 26 января 1925 г. „О введении в действие Положения о Северо-Кавказском крае" читаем: „1. Образовать из Донской области, Кубано-Черноморской, Терской и Ставропольской губерний, города Грозного и автономных областей Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Адыгейской (Черкесской) и Чеченской, Северо-Кавказский

край с центром в городе Ростов-на-Дону. 2. Автономные области входят в край в качестве самостоятельных административно-хозяйственных единиц с оставлением неприкосновенными прав, предоставленных им постановлениями об их образовании (С. У. 1922 г. № 6, ст. 63, № 11, ст. 109, № 47, ст. 596 и № 80, ст. 1009) и последовавшими в развитие этих постановлений законоположениями" (С. У. РСФСР 1925 г., № 11, ст. 76).

В постановлении ВЦИК от 4 января 1926 г. „Об образовании и районировании Дальне-Восточного края" указано: „Образовать Дальне-Восточный край с центром в гор. Хабаровске из губерний: Забайкальской, Амурской, Приморской (с северною частью острова Сахалина) и Камчатской, с переходом от губернского и уездного деления на окружную и районную системы" (С. У. РСФСР 1926 г., № 3, ст. 8).

Сверх того, в составе РСФСР имеется Уральская область, которая не является автономною областью, построенною по национальному признаку, но административно-территориальною единицею, построенною по принципу районирования на основе экономического тяготения. Эта административно-территориальная область имеет, как и УССР, округа и районы, т.-е. построена внутри по трехстепенной системе государственного аппарата („Положение об Уральской области от 3. XI 1923 г., С. У. РСФСР 1923 г., № 103—104, ст. 1028).

В числе мероприятий позднейшего времени необходимо отметить постановление СНК РСФСР, направленные на утверждение ВЦИК об образовании Северо-Западного края из губерний Ленинградской, Псковской, Новгородской, Череповецкой и Мурманской с переходом от губернско-уездно-волостного деления на деление окружное и районное.

Наконец, сравнительно недавно в составе РСФСР образованы две области и один край а именно: 1) Средне-Волжская область (центр г. Самара), 2) Центрально-Черноземная область (центр г. Воронеж), 3) Нижне-Волжский край с центром в гор. Саратове, в состав которого включена Калмыцкая Автономная Область.

С введением в действие Положения о краевых с'ездах советов РСФСР от 6 апреля 1928 г. оно будет распространяться на области и края как уже существующие, так имеющие быть образованными. В пятилетний план РСФСР введено районирование с делением РСФСР на области и края.

Сверх того в составе УССР имеется вновь образованная Автономная Молдавская ССР (г. Балта), конституция которой принята I Молдавским с'ездом 23.IV 1925 г. и утверждена IX Всеукраинским с'ездом советов 10.V 1925 г. (Собр. Узак. УССР 1925 г. № 51, ст. 313).

118. Автономные республики и области. Пролетариат разрешает национальный вопрос признанием за каждою нациею права на самоопределение вплоть до отделения и образования

самостоятельного государства. На этом принципе пролетариат строит свою национальную политику. Но при этом пролетариат не строит никаких демократических фикций, не говорит о свободе национальностей вне времени и пространства и стремится не к формальному равноправию народов, а к реальному их равенству. Реальное же равенство национальностей в условиях буржуазного общества и частного капитализма невозможно. Оно будет достигнуто лишь с освобождением трудящихся от классового господства буржуазии. Это значит, что свобода и равенство национальностей явятся лишь результатом классовой борьбы труда против капитала. Следовательно, национальная политика пролетариата обусловлена его классовой политикой, и вопрос о государственных формах существования отдельных народностей рассматривается пролетариатом не как нечто изолированное и самодовлеющее, но, с одной стороны, с точки зрения зависимости его разрешения от экономических возможностей государственного существования той или иной народности, а с другой стороны — под углом зрения укрепления позиций пролетариата в его классовой борьбе за уничтожение деления человечества на классы.

А. Енукидзе: „Мы не строим также фикций о децентрализованной федерации, как панацеи от закабаления народов; напротив, мы говорим, что в интересах осуществления нашей классовой политики, в интересах пролетариата и трудящихся всего мира, мы признали образование единого классового государства трудящихся, которое является переходной ступенью к социалистическому обществу. Программа ВКП(б) указывает, что партия рассматривает федеративные об'единения государств по советскому типу, „как одну из переходных форм на пути к полному единству“. Тов. Ленин в своих тезисах по национальному и колониальному вопросам (II Конгресс Коминтерна в 1920 году) также указал, что „федерация является переходной формой к полному единству трудящихся разных наций“ и что, „признавая федерацию переходной формой к полному единству, необходимо стремиться к более тесному федеративному союзу“. (А. С. Енукидзе: „Конституции Автономных Республик“ в журнале „Советское Строительство“ № 3—4, 1926 г., стр. 20).

Предоставление отдельным народностям возможности самостоятельно устраивать свою жизнь политическую, хозяйственную и культурную и в то же время введение этой самостоятельности в определенную общую систему, диктуемую конечными интересами классовой борьбы пролетариата за освобождение всего человечества — вот чем руководствуется пролетариат при организации автономных социалистических советских республик и автономных областей.

Но, с другой стороны, советский законодатель, фиксирующий в конституционных и иных законодательных актах классовую волю пролетариата, исходит из реальных предпосылок для уста-

новления об'ема самостоятельности каждой из национальностей, имеющих право на самоопределение. Если принцип самоопределения национальностей одинаков для каждой из них, как большой, так и малой, как богатой, так и бедной, как культурной, так и отсталой, то об'ем пользования этим правом, осуществления этого права зависит от об'ективных условий, существования и возможностей дальнейшего развития данной национальности, развития политического, экономического и культурного. Поэтому за одними национальностями пролетариат признает право на создание государственной формы существования в виде независимой и самостоятельной республики, впоследствии с образованием Союза ССР получившей название республики союзной; за другими национальностями пролетариат устанавливает форму государственного существования, аналогичную с организацией государственного типа, но в то же время сохраняющую и особенности местной территориальной единицы, а именно форму автономной республики; наконец, прочим национальностям — мы понимаем под национальностью или нациею исторически сложившуюся общность людей на основе единства языка, территории, экономической жизни и психического склада (Г. Гуревич — „Нация“ в „Энциклопедии государства и права“, вып. 4, 1927), — пролетариат присваивает форму организации местного территориального типа в виде автономной области и национального совета. При установлении этой градации форм государственного существования различных национальностей пролетариат исходит из того, что далеко не все национальности реально заинтересованы в одинаковой степени самостоятельности при данных политических и экономических условиях.

Под этим углом зрения и надлежит понимать правовую норму ст. 2-й Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа: „Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик“. Это есть федерация советских республик, организованных на национальной основе пролетариатом, как классом-гегемоном, единственно имеющим возможность организовать республики советские, как форму осуществления диктатуры пролетариата, в условиях которой только и заложена возможность действительного равноправия национальностей. Организуя же советские национальные республики или способствуя их образованию, пролетариат в интересах классовой борьбы за освобождение всего человечества, в том числе и каждой национальности, определяет, как класс-гегемон, тот об'ем самостоятельности, которою должна пользоваться каждая национальность при данных политических и экономических условиях ее существования. Пролетариат признает право наций на самоопределение и на свободное существование не вне времени и пространства, не как самоцель при настоящих исторических условиях, а в интересах борьбы за освобождение всего человечества

от гнета капитала, от условий частно-капиталистического существования, а освобождение всего человечества от гнета капитала есть необходимое условие и неизбежная предпосылка освобождения, раскрепощения, действительной свободы и реального равноправия каждой нации.

После этого перейдем к рассмотрению государственно-правовой организации автономных республик и автономных областей.

Автономные республики входят в состав союзной республики. Они живут и действуют на основе и в пределах каждая своей Конституции, основного закона. Основные законы (конституции) автономных республик принимаются их с'ездами советов, представляются на утверждение ЦИК'а соответствующей союзной республики и вносятся на окончательное утверждение с'езда советов этой союзной республики.

Таким образом, акт, организующий автономную республику и устанавливающий об'ем ее самостоятельности путем определения построения и компетенции ее высших и центральных органов и взаимоотношений их с органами союзной республики — этот акт носит название конституции, основного закона и является результатом взаимного согласования двух воль, чтобы не сказать двух интересов, трудящихся автономной республики и трудящихся республики союзной, руководимых как в той, так и в другой республике пролетариатом, учитывающим при этом общий для трудящихся всех национальностей интерес мировой революции и борьбы за освобождение всего человечества, всех национальностей.

Отсюда следует, что так как поднятие каждой национальности в отношениях политическом, экономическом и культурном есть положительный фактор в борьбе за освобождение человечества, то союзная республика и ее верховные органы не вправе перед лицом пролетариата и творимой им истории пренебречь организованно выявленным желанием трудящихся автономной республики к организации данной социально-политической единицы в форме именно автономной республики и отвергнуть выработанную верховными органами автономной республики конституцию, т.-е. акт, устанавливающий компетенцию высших и центральных органов автономной республики и их взаимоотношения с органами республики союзной.

Но, с другой стороны, и автономная республика возникает как социально-политическая единица лишь в тот момент, когда верховный орган союзной республики из'явит свое от имени данной союзной республики согласие, с организованно выявленной волею трудящихся вновь возникающей автономной республики, на бытие данной социально-политической единицы именно в форме автономной республики.

Во всяком случае, последнее и решающее слово принадлежит не автономной, а союзной республике, без согласия которой не может возникнуть ни автономная республика, ни ее конституция.

То же самое мы имеем и в отношении автономной области с тою лишь разницею, что органы государственной власти в автономных областях образуются на основе не основного закона (конституции), а на основе положений об автономных областях; однако, эти положения принимаются с'ездами советов автономных областей и утверждаются ЦИК'ом союзной республики, между тем как конституции автономных республик представляются на утверждение ЦИК'а союзной республики и вносятся на окончательное утверждение ее с'езда советов.

Высшим органом государственной власти в пределах территории каждой автономной сов. соц. республики является с'езд советов автономной республики, а в период между с'ездами — избираемый ими центральный исполнительный комитет, права которого определяются конституцией каждой автономной сов. соц. республики. Между тем в отношении автономных областей следует иметь в виду, что, как общее правило, имея свои с'езды советов, они центральных исполнительных комитетов не имеют, а имеют областные исполкомы. Однако, центральные исполнительные комитеты автономных республик и областные исполнительные комитеты автономных областей обладают одинаковым правом избирать из своей среды президиумы, которые в период между сессиями избравших их комитетов являются высшими органами власти.

Но далее между автономными республиками и автономными областями имеется то различие, что автономные республики имеют советы народных комиссаров, каковых нет в автономных областях, где областной исполнительный комитет, следовательно, управляет областью на основаниях, одинаковых с губисполкомом или окрисполкомом, имея для заведывания отдельными отраслями управления, хозяйства и контроля не народных комиссаров, как это имеется в автономных республиках, а заведующих отделами, как это имеется в губернских и окружных исполкомах. Однако, автономные области Закавказья имеют свои ЦИК'и и СНК.

Центральные исполнительные комитеты автономных республик образуют свои исполнительные органы — советы народных комиссаров,—в составе: председателя совнаркома и народных комиссаров внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, земледелия и социального обеспечения, а также народных комиссаров об'единенных народных комиссариатов союзной республики: финансов, труда, торговли, рабоче-крестьянской инспекции, Высшего Совета Народного Хозяйства и центрального статистического управления.

Таким образом, в составе СНК автономной республики мы видим две категории народных комиссаров: а) наркоматов об'единенных и б) наркоматов необ'единенных, автономных. Наличность у автономных республик необ'единенных наркоматов имеет существеннейшее значение для правового положения автономной республики: в этом и есть коренное различие между автономной республикой с одной стороны и автономной областью,

краем, губерниею либо округом — с другой. Наркоматы об'единенные занимают в автономной республике то же положение в отношении к об'единенному же наркомату, какое занимает отдел любого исполкома к соответствующему наркомату: как отдел исполкома подчинен наркомату, так и об'единенный наркомат автономной республики подчинен об'единенному одноименному с ним наркомату союзной республики. Так, например, наркомфин Крымской или Молдавской автономной республики состоит с наркомфином РСФСР или УССР в тех же отношениях, что и курский губисполком или полтавский окрисполком; различия качественного здесь не имеется, и даже может возникнуть вопрос, имеется ли здесь различие количественное. Но между необ'единенными наркоматами автономных республик и отделами исполкомов областных, краевых, губернских или окружных существует принципиальное различие и притом качественное: необ'единенные наркоматы автономных республик совершенно не подчинены необ'единенным наркоматам республик союзных, они находятся в подчинении лишь своим ЦИК'ам, центральному исполнительному комитету своей автономной республики, а через него центральному исполнительному комитету союзной республики. Если об'единенные наркоматы автономной республики обязаны исполнять соответственные распоряжения об'единенных наркоматов республики союзной, то с необ'единенным наркоматом автономной республики необ'единенный наркомат республики союзной может вступать лишь в соглашения общего и даже конкретного характера, если он не имеет каких-либо особых прав в силу специального закона союзной республики.

Из того факта, закрепленного правом, что автономная республика имеет свои необ'единенные наркоматы, не подчиненные необ'единенным наркоматам республики союзной, вытекает правовое последствие: существование законодательства автономных республик. В пределах прав, предоставленных автономным сов. соц. республикам, центральные комитеты этих республик издают законодательные акты, имеющие обязательную силу на территории соответствующей автономной республики. В автономных республиках имеется автономное законодательство в области деятельности автономных наркоматов. Понятно, что в области деятельности наркоматов об'единенных имеют свое действие законодательные акты Союза ССР и союзной республики, и в этой области — труда, финансов, торговли и т. п. — автономной республике остается издание лишь обязательных постановлений, аналогично областным, губернским и иным исполкомам. А обязательное постановление, хотя и создает некоторые общие правовые нормы, налагая на население определенные обязанности, все-таки не есть закон по той причине, что обязательные постановления могут издаваться только по определенному кругу вопросов, заранее очерченному в законе об обязательных постановлениях, и носят срочный характер — не свыше одного

года, тогда как закон в своем действии, по общему правилу, не ограничен.

Но об'ем автономного законодательства, т. е. круг законодательной компетенции автономных республик, даже в области, относящейся к предметам ведения необ'единенных наркоматов, значительно уже, чем об'ем законодательства республик союзных. Это об'ясняется тем, что и в области ведения необ'единенных наркоматов имеются целые отрасли, из'ятые из законодательной компетенции автономных республик законодательными актами республик союзных. Здесь законодательство союзной республики не ограничивается лишь изданием общих начал, как это мы имеем в законодательстве Союза ССР, и потому автономным республикам в таких случаях не предоставлено издание своих законов в развитие и на основе этих общих начал. Роль законодательных органов союзных республик значительно шире, чем законодательных органов Союза ССР: союзные республики в праве издавать и действительно издают целый ряд законодательных актов по предметам ведения необ'единенных наркоматов и поступают вполне правомерно, распространяя действие этих актов и на территорию автономных республик. Так, все кодексы: уголовный, гражданский, процессуальные, земельный, административный и т. п. являются общими для союзной республики и для всех автономных республик, входящих в ее состав.

Не требует особых доказательств, что автономные области, не имея, в виде общего правила, ни центральных исполнительных комитетов, ни советов народных комиссаров, ни народных комиссариатов, не обладают и правом издания законодательных актов: у автономных областей нет законодательных органов, нет автономных наркоматов, нет автономного законодательства. Это, однако, не относится к автономным областям Закавказья, имеющим свои ЦИК'и и совнаркомы.

В связи с производимым в настоящее время в РСФСР образованием районированных краевых (областных) об'единений, перед правительством РСФСР встал вопрос о мерах к об'единению при районировании РСФСР всех в основном экономически однородных административно-территориальных частей РСФСР и о способах обеспечения при этом прав и интересов автономных республик, входящих в состав краевых (областных) об'единений РСФСР. Поэтому Президиум ВЦИК принял 28 июня 1928 г. постановление „Об условиях вхождения автономных советских социалистических республик в состав краевых (областных) об'единений" („Известия" 30.VI 1928 г., № 150). Согласно этого закона, предусматривается для автономных республик возможность вхождения в состав районированных краевых (областных) административно-территориальных об'единений, но только исключительно на началах добровольности, на основании решения о том республиканского с'езда советов соответствующей автономной республики и с утверждения

этого решения ВЦИК'ом. При этом за автономными республиками, вошедшими в состав краевых (областных) об'единений, сохраняется право выхода из этих об'единений на основании решений республиканских с'ездов этих республик. Вместе с тем, закон подчеркивает, что вхождение автономных республик в эти об'единения должно отнюдь не подавлять развитие деятельности этих республик, но обеспечить, с одной стороны, их культурно-хозяйственный рост и национальное развитие, а с другой — единство их хозяйственного руководства на основе общих хозяйственных планов соответствующих краевых (областных) об'единений. Поэтому закон отмечает, что все права, предоставленные автономным республикам Конституцией РСФСР, постановлениями об их образовании, конституциями автономных республик, узаконениями, изданными в развитие этих актов, сохраняют при вхождении этих республик в эти об'единения полную силу.

Во все время пребывания своего в составе краевых (областных) об'единений автономные республики участвуют в образовании и работе высших органов власти этих об'единений путем представительства на краевых (областных) с'ездах советов и в их исполнительных комитетах. При этом выборы делегатов на краевые (областные) с'езды советов от входящих в состав этих об'единений, автономных республик производятся на республиканских с'ездах этих республик по нормам, установленным для соответствующих краевых (областных) об'единений, а выборы представителей от автономных республик в исполнительные комитеты об'единений производятся республиканскими с'ездами советов этих республик в количестве, определяемом краевым (областным) с'ездом советов, который и утверждает этих представителей в качестве членов и кандидатов в члены этого исполкома.

Все постановления краевых (областных) с'ездов советов и их исполкомов по предметам ведения союзных наркоматов обязательны для автономных республик, вошедших в об'единение и вступают в силу на территории этих республик непосредственно по их опубликовании. Те же постановления по вопросам ведения наркоматов об'единенных, для проведения их в жизнь на территории данной автономной республики, должны быть предварительно проведены чрез центральный исполнительный комитет и совнарком этой автономной республики, при чем в случае несогласия с этими постановлениями и распоряжениями ЦИК'и автономных республик могут приостанавливать их действие на территории своей республики, но с немедленным обжалованием этих постановлений и распоряжений в Президиум ВЦИК. Наконец, те же постановления, имеющие общекраевое (областное) значение, но относящиеся к компетенции необ'единенных наркоматов, проводятся в жизнь на территории этих республик от имени правительства соответствующих автономных республик и могут быть приостанавливаемы их ЦИК'ами с одновременным обжалованием Президиуму ВЦИК.

Центральные исполнительные комитеты этих автономных республик сохраняют, после вхождения республики в состав краевого (областного) об'единения, право издавать законодательные акты: а) по предметам ведения союзных и об'единенных наркоматов при условии непротиворечия этих актов законам СССР и РСФСР, а также постановлениям соответствующих краевых (областных) с'ездов советов и их исполнительных комитетов, вошедшим в силу на территории данной автономной республики; б) по предметам ведения наркоматов необ'единенных — в пределах прав, предоставленных им законодательными органами РСФСР.

В области бюджета такие автономные республики, войдя в состав краевого (областного) об'единения, являются независимыми от краевых (областных) органов власти; однако, программы и планы работ этих республик должны быть увязаны с общекраевым (областным) хозяйственным планом и утверждены краевыми (областными) органами власти.

Всякого рода разногласия между краевыми (областными) исполкомами и ЦИК'ами автономных республик, входящих в состав краевых (областных) об'единений, разрешаются, как споры двух вполне равноправных единиц, Президиумом ВЦИК'а и СНК РСФСР по принадлежности.

На основаниях этого закона Президиум ВЦИК 28 июня 1928 г. утвердил вхождение Автономной Сов. Соц. Республики Немцев Поволжья в состав Нижне-Волжского края, учитывая однородность естественно-исторических и хозяйственных условий территории этого края и этой республики, а также необходимость проведения на всей указанной территории согласованных, соответствующих задачам социалистического строительства, мероприятий по планированию и регулированию народного хозяйства.

Подводя итоги, мы должны признать, что „автономные республики юридически имеют двойственную природу. С одной стороны, у них есть известная аналогия с организациями государственного типа, выражающаяся в наличии ЦИК'ов и совнаркомов, необ'единенных и об'единенных наркоматов и самостоятельного законодательства, с другой — они близко подходят к таким местным территориальным единицам, как области и губернии, и действительно в целом ряде законодательных актов, циркуляров ВЦИК и т. д. их совнаркомы ставятся рядом с областными и губернскими исполкомами. В особенности это касается области финансовой (напр., в законе о местных финансах 29 октября 1924 г.). Автономные же области всецело должны быть признаны организациями местного, территориального типа: у них нет законодательных органов, нет автономных наркоматов, нет автономного законодательства“ (С. Котляревский: „Национальное строительство в РСФСР“ в журнале „Революционная Законность“ № 3-4 1926 г.).

В заключение укажем, что в зависимости от местных бытовых условий центральные исполнительные комитеты автономных

республик имеют право сократить количество своих народных комиссариатов и соответственно изменить состав своего совета народных комиссаров. В настоящее же время поставлен вопрос об упразднении в автономных республиках совнаркомов с передачею их функций ЦИК'ам этих республик.

119. Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика состоит из самостоятельных республик: 1) Грузия, 2) Армения, 3) Азербайджан. Грузия имеет в своем составе 2 республики: а) Аджарскую (Батум) автономную и б) Абхазскую (Сухум) договорную и Юго-Осетинскую автономную область. Азербайджан имеет в своем составе автономную область Нагорного Карабаха и автономную республику Нахичеванскую.

„От моря до моря, упираясь о твердыни седого Кавказа на севере и обрамленное серебристой лентой Аракса на юге, улеглось Закавказье, одна из богатейших и прекраснейших стран мира, где два десятка народов на своих нивах творят свою культуру, обильную в своих истоках, многоцветную в своих достижениях, многозвучную в своей согласованности, в той братской солидарности, достижение которой — историческое чудо, обязанное своим появлением великому учению, завещанному миру Владимиром Ильичем Лениным"... (Из речи тов. Иоаннисьяна, приветствовавшего 2-ю сессию ЗакЦИК'а от имени учительства Армении 26.I 1926 г., стенограф. отчет, стр. 93).

Грузия. Округов в Грузии нет. В ней в настоящее время имеется 16 уездов и 3 автономных единицы: а) автономная область Юго-Осетия, не имеющая уездного деления, б) автономная республика Аджария с 4-мя уездами и в) договорная соц. сов. республика Абхазия с 5 уездами. Кроме того, гор. Поти образует собою самостоятельную административно-территориальную единицу.

Социалистическая Советская Республика Абхазия образовалась волею трудящихся масс Абхазии и вступила с Социалистической Советской Республикой Грузии в военный, политический и финансово-экономический союз на основе договорного соглашения, как вполне равноправная с Грузиею сторона. Союзный договор между Грузиею и Абхазиею от 16 декабря 1921 г. указывает, что основою этого соглашения явились „глубокая общность национальных уз, связывающих трудящиеся массы Грузии и Абхазии", и сознание, что „только полное об'единение всех сил обеих братских республик может обеспечить как интересы их, так и интересы великой пролетарской революции". Для заключения этого договора каждая из договаривающихся сторон назначила своего уполномоченного, которые по взаимном пред'явлении своих полномочий, признанных составленными в надлежащей форме, согласились в следующем:

1) ССР Грузии и ССР Абхазии вступают между собою в военный, политический и финансово-экономический союз.

2) Для этого оба правительства об'являют об'единенным следующие комиссариаты: а) военный, б) финансовый, в) народного хозяйства, г) почт и телеграфов, д) чрезвычайную комиссию, е) рабоче-крестьянскую инспекцию, ж) наркомюст, з) мортран; иностранные дела остаются целиком в ведении ССР Грузии, а железные дороги переходят непосредственно в ведение Управления Закавказских жел. дорог, внешняя же торговля — в ведение об'единенного Внешторга республик Грузии, Азербайджана и Армении.

3) Порядок и форма управления об'единенных комиссариатов устанавливается особым соглашением обоих правительств.

4) Во все краевые об'единения, в частности, Федерацию Закавказских Республик, Абхазия входит через Грузию, которая предоставляет ей одну треть своих мест.

5) Договор этот вступает в силу с момента его подписания.

Этот самостоятельный характер возникновения ССР Абхазии ясно выражен в ее Конституции, принятой 3-й сессией 3 созыва ЦИК ССР Абхазии 27 октября 1926 г.:

1) В постановлении этой сессии ЦИК'а Абхазии о принятии нового текста Конституции 1926 г. говорится, что этот новый текст подлежит внесению на окончательное утверждение IV с'езда советов ССР Абхазии, то-есть, что Конституция Абхазии подлежит окончательному утверждению верховного органа Абхазии, а не ССР Грузии: хотя Абхазия и вошла в состав ССР Грузии, но именно не как автономная республика, а как договорная, как самостоятельная.

2) Ст. 2 этой Конституции ССР Абхазии от 27.X 1926 г. определяет, что „Республика Абхазия есть социалистическое государство", аналогично определению РСФСР в Конституции последней 1925 года, между тем как республика автономная не есть государство (смотри §§ 111 и 150).

3) Ст. 4 той же Конституции Абхазии указывает, что „ССР Абхазия осуществляет государственную власть на своей территории самостоятельно и независимо, поскольку власть эта не ограничена договорными отношениями с ССР Грузией и Конституциями ЗСФСР и СССР", между тем как республики автономные осуществляют свою власть не самостоятельно и не независимо, а на основе акта соответствующей самостоятельной республики и в границах, отведенных для их деятельности их конституциями, окончательно утвержденными не ими самими, а самостоятельной республикой. Иначе говоря, в этих словах ст. 4 подчеркивается факт обладания ССР Абхазиею государственным суверенитетом, в то время как республики автономные, не являясь государствами, не обладают и государственным суверенитетом.

4) Ст. 5 указывает, что „территория ССР Абхазии не может быть изменена без ее на то согласия", т. е. Абхазия обладает признаком суверенного государства, чего абсолютно нельзя признать за республикою автономною, территория которой и вначале

определяется и впоследствии увеличивается или уменьшается исключительно по воле той самостоятельной республики, в состав которой данная автономная республика входит.

5) Ст. 6 устанавливает гражданство ССР Абхазии и указывает, что „граждане ССР Абхазии, сохраняя республиканское гражданство, являются тем самым гражданами ССР Грузии, ЗСФСР и СССР", между тем как советское законодательство гражданства автономной республики совершенно не знает, установив гражданство союзных республик и Союза ССР.

6) Ст. 17 этой Конституции указывает, что „ССР Абхазия в силу особого договора входит в ССР Грузию и через нее в ЗСФСР", в то время как республики автономные входят в состав республик союзных вовсе не в силу „особого договора", а в силу одностороннего акта самостоятельной республики о создании республики автономной.

Иную картину мы имеем при рассмотрении юридического положения Аджарии, которая появилась как автономная социалистическая советская республика Аджарии по воле правительства ССР Грузии, которое своим актом определило бытие этой автономной республики и установило границы компетенции ее органов.

16 июля 1921 г. Революционный Комитет ССР Грузии издал декрет № 54 „Об Автономной Социалистической Советской Республике Аджарии".

В этом декрете сказано, что Рев. Комитет ССР Грузии постановляет:

1) Образовать АССР Аджарии, как часть ССР Грузии, в состав коей включить территорию, ныне занимаемую аджарским народом, в определенных, этим декретом указываемых, границах.

2) Органам управления АССР Аджарии являются: Меджлис, Совнарком и местные советы, избранные на основе Конституции ССР Грузии.

3) Для управления делами АССР Аджарии учредить народные комиссариаты: а) Внутренних дел, б) Юстиции, в) Просвещения, г) Здравоохранения, д) Социального Обеспечения, е) Земледелия, ж) Продовольствия, з) Финансов, и) Совет Народного Хозяйства с отделами: 1) Путей Сообщения и 2) Почты и Телеграфов, к) Труда, л) Раб.-Крест. Инспекции. При этом количество комиссариатов Аджарского Совнаркома может быть сокращено путем об'единения или слияния некоторых комиссариатов в один комиссариат лишь с ведома, однако, и согласия Правительства ССР Грузии.

4) Иностранные дела и внешняя торговля остаются целиком в ведении центральных органов ССР Грузии. Военными делами ведает Военный Комиссариат, непосредственно подчиненный Народному Комиссарииту по Военным и Морским Делам Грузии и организуемый последним по согласию с СНК Аджарии. Борьба с контр-революцией остается в ведении органов Чрезвычайной

Комиссии Грузии, организуемых последнею по соглашению с СНК Аджарии.

5) Финансовая и хозяйственная политика ССР Грузии должна быть единою на всей территории Республики, а потому наркоматы автономной республики Аджарии: Продовольствия, Финансов, Труда, Совет Народного Хозяйства с отделами Путей Сообщения, Почт и Телеграфов и Раб.-Крест. Инспекции остаются в подчинении соответствующих наркоматов ССР Грузии, при чем все распоряжения и мероприятия последних наркоматами АССР Аджарии проводятся в пределах Автономной Аджарской Республики через Совнарком Аджарии.

6) Наркоматы АССР Аджарии: Внутр. Дел, Юстиции, Просвещения, Здравоохранения, Соц. Обеспечения и Земледелия — автономны в своих действиях и ответственны перед высшими органами Грузии через Меджлис Аджарии.

7) Чаквинское государственное имение, имение бывш. Попова и Ботанический сад, имеющие общегосударственное значение, находясь на территории вновь образуемой АССР Аджарии, остаются в управлении Наркомзема Грузии, при чем НКЗему Аджарии предоставлено право иметь своих представителей в органе управления этими имениями на равных основаниях с НКЗемом Грузии.

8) Всеми необходимыми финансовыми и техническими средствами Аджария снабжается из общих средств Грузии.

9) До созыва I С'езда Советов АССР Аджарии вся полнота власти в границах, указанных в этом декрете № 54, принадлежит Меджлису Аджарии, действующему на правах Революционного Комитета, задачей которого является организация наркоматов Аджарии, организация местных советов и созыв в ближайшее время I С'езда Советов АССР Аджарии.

10) Все делопроизводство Меджлиса и СНК Аджарии и местных советов ведется на родном языке.

11) Детально границы АССР Аджарии определяет смешанная комиссия из представителей Аджарии и смежных с Аджарией уездов с председателем, назначенным правительством Грузии.

Добавим к этому, что этот декрет № 54 подписан председателем и секретарем Ревкома ССР Грузии и Наркомом Юстиции ССР Грузии, т.-е. только представителями ССР Грузии, и перед нами односторонний акт правительства Грузии, нечто в роде октроированной, данной сверху конституции, акт, давший Аджарии существование как автономной республике и определивший границы компетенции ее высших органов. Между тем взаимоотношения Грузии и Абхазии покоятся на двустороннем акте, на союзном их договоре, в который обе республики вступили на равных договорных основаниях. Поэтому в отличие от Аджарии, как республики автономной, Абхазия по праву именуется республикою договорною. С образованием ЗСФСР Абхазия вошла в это союзное об'единение закавказских республик не непосредственно, а через ССР Грузии, составною частью которой, как

равно и Аджария, она является. Таким образом и в Союз ССР Абхазия, как и Аджария, входят через ССР Грузии.

Азербайджан имеет в своем составе автономную республику Нахичеванскую и автономную область Горный Карабах.

Нахичеванская автономная советская социалистическая республика — НАССР — образовалась путем выделения Нахичеванского уезда из пределов Дашнакской Армении в автономную единицу, находящуюся под протекторатом (покровительством, защитою) Азербайджана. Это выделение было закреплено в ст. 5 договора, заключенного правительством ВНС Турции и закавказскими республиками в Карсе 13 октября 1921 г., и эта автономия Нахичеванской области (края) была зафиксирована в приложении 3-м к указанному мирному договору с определением ее границ. Таким образом, основанием этой автономии явился международный акт. Помимо этого акта, независимость Нахичеванского края была декларирована Ревкомом Армении. В скором после этого времени, а именно 31 декабря 1923 г., последовало постановление Аз. ЦИК'а о преобразовании Нахичеванского края в Автономную ССР Республику, утвержденное II Закавказским С'ездом Советов. НАССР имеет свой ЦИК, СНК и 6 наркоматов необ'единенных, высший суд, подчиненный Верховному Суду Аз. ССР, и прокурора при нем. Все кодексы Аз. ССР распространяются на Нах. ССР.

Нагорный Карабах, являясь автономною областью, значительно по своему устройству отличается от автономных областей в РСФСР, т. к. имеет свой ЦИК, СНК и необ'единенные наркоматы. Нагорный Карабах был выделен в автономную область постановлением Президиума Аз. ЦИК'а и СНК от 21 июля 1923 г. В основе этого акта лежит историческая задача разрешить национальный вопрос, в силу чего и признано было необходимым предоставить армянскому населению гор. Шуши и его окрестностей автономию, что и последовало в 1923 г. Государственным языком Нагорного Карабаха является армянский; но в Курдистанском уезде, населенном курдами, в делопроизводстве применяется местный язык. Нагорный Карабах имеет в качестве высшего суда Карабахский областной суд, подчиненный непосредственно Верховному Суду Аз. ССР. Особенностью его государственного строя является об'единение Президиума Карабахского ЦИК'а и СНК, вхождение наркомов в состав Президиума Карабахского ЦИК'а при существовании наркомов и не входящих в состав Президиума Кар. ЦИК'а, об'единение в одном лице Председателя ЦИК'а и Председателя СНК (подробности смотри: И. Ананов — „Новейшие преобразования государственного строя Азербайджанской ССР", „Советское строительство", сборник 2—3 1925 г. стр. 188).

120. Размежевание Средней Азии. Наряду с образованием в составе УССР новой автономной республики — Молдавской, событием последних дней является образование в Средней Азии

двух самостоятельных союзных республик — Туркменской и Узбекской с выделением в составе последней особой автономной республики — Таджикской. Образование этих республик явилось результатом средне - азиатского национального размежевания, как стремления Советской власти, то - есть власти трудящихся, обеспечить каждой национальности действительную возможность к наиболее полному и наиболее разностороннему развитию и поднятию производительных сил данной местности. В этом отношении надлежит признать, что средне - азиатское национальное размежевание, начавшееся по инициативе местного трудящегося населения, а не по приказу из центра, явилось для восточной окраины Союза ССР целым переворотом, который коренным образом изменил национальные взаимоотношения в Средней Азии.

Дело в том, что национальности Средней Азии находятся на различных ступенях своей хозяйственной культуры. В то время, как киргизы занимаются скотоводством и в массе своей ведут полукочевой образ жизни, с большим трудом оседая на землю, — у туркмен наблюдаются зачатки национального торгового и промышленного капитала, а отсюда стремление к национальному оформлению, а узбеки представляют собою полубуржуазное земледельческое население. Если же к этому прибавить постоянные столкновения этих народностей между собою из - за распределения главного блага — воды — при общем ее недостатке в средне - азиатских степях и при необходимости поэтому прибегать к искусственному орошению, к системе арыков, то вполне понятно, что такое соседство народностей, неоднородных по своему хозяйственному развитию, являлось причиною постоянных их столкновений друг с другом.

Эти межнациональные противоречия поддерживались царским правительством, проводившим свою великодержавную и колонизаторскую политику в Средней Азии, для чего оно, проводя общий лозунг господствующих буржуазных классов: „Разделяй и властвуй“, постоянно натравляло одну народность на другую. В этих целях царское правительство провело совершенно искусственное государственное и административное деление Средней Азии и лишило таким образом эти народности возможности своего национального оформления и культурного развития. Так, например, узбеки вынуждены были жить не в границах одной административной единицы, как одна народность, а были искусственными мерами распределены между тремя государственными единицами: они жили и в пределах Бухары, и Хивы (Хорезма), и Туркестана, при чем Бухара и Хива до революции представляли собою вассальные государства, находившиеся в зависимости от России, под „покровительством“ которой они состояли, а Туркестан просто входил в состав бывшей Российской империи, как страна, завоеванная силою оружия и включенная в состав средне - азиатских „владений“.

Межнациональный антагонизм этих народностей был настолько силен, что революция в Средней Азии прошла в значительной мере под национальным лозунгом, и продолжался и после революции до наших дней, имея под собою чисто экономическую почву в сложности хозяйственных отношений и неоднородности экономической и культурного развития каждой из этих народностей. Эти различия степеней культурного развития и разнородность языка явились причиною невозможности быстро поднять развитие производительных сил этой страны, и все заботы центральной Советской власти повысить хозяйственный и культурный уровень населения Средней Азии встречали непреодолимое препятствие в межнациональном антагонизме.

Поэтому, когда местное население поставило перед собою вопрос о том, чтобы провести национально-территориальное размежевание Средней Азии и таким образом покончить с искусственным прикреплением друг к другу этих национальностей, столь разнородных между собою, то центральная Советская власть вполне правильно пошла навстречу этому естественному стремлению национальностей к свободному самоопределению вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.

При таком размежевании по территориям на основе признака национального каждая из этих народностей получает возможность заниматься своим хозяйством на основе своих навыков, привычек и хозяйственных возможностей. Наряду с этим, каждая народность, об'единившись в определенную государственно-административную единицу, получает возможность свободного развития на основе общности языка и быта.

В этом создании национальных республик проявляется, между прочим, один из методов Советской власти к поднятию производительных сил страны и к воспрепятствованию стране стать в положение колонии западно-европейских капиталистических держав.

В период образования Союза ССР из числа восточных местностей, находившихся под определенным воздействием царского правительства, в состав Союза ССР не вошли ни Бухара, ни Хива. Бухарское население образовало Бухарскую Народную Советскую Республику, а население Хивы — Хорезмскую Народную Республику; это были республики не социалистические, а демократические, и как таковые они не вошли в состав Союза ССР, но вступили с ним в тесный союз.

Затем обе названные республики изменили свои конституции, лишив нетрудовые элементы избирательных прав и став таким образом из республик народных республиками советскими социалистическими. Поэтому они сейчас же после этого поставили на своих курултаях (с'ездах советов) вопрос о вхождении в состав Союза ССР и вместе с тем вопрос о размежевании Туркестана. Эти вопросы и были решены на V Всебухарском Курултае советов 19.XI 1924 года., на С'езде Советов Хорезмской Республики и на 2-й сессии ЦИК'а Туркреспублики.

2-ая сессия Союзного ЦИК II созыва это размежевание согласно решения заинтересованных народов утвердила постановлением 14 октября 1924 года.

В результате этого размежевания на территории Средней Азии образовались Туркменская ССР, Узбекская ССР с Таджикской автономной республикой в составе последней. Обе эти самостоятельные Советские Социалистические Республики—Туркменская и Узбекская — входят в настоящее время в состав Союза ССР на равных правах с РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР.

Вместе с тем из состава Туркестанской автономной ССР выделилась Кара-Киргизская автономная область, оставшаяся в составе РСФСР, и Кара-Калпакская автономная область, вошедшая в состав Киргизской автономной Республики, входящей в РСФСР.

Туркменская ССР (Туркменистан) составился из всей Туркменской области и вилайетов и бекств Бухары и Хорезма и граничит с Афганистаном и Персией. Она делится на округа: Полторацкий, Мервский, Ташаузский, Чарджуйский и Керкинский. Центр — г. Полторацк, в настоящее время переименованный в Ашхабад (С. З. СССР 1927 г., № 10, ст. 92).

Узбекская ССР (Узбекистан) составилась из частей Туркестана и Бухары. Она делится на округа: Заревшанский, Кашка-Дарьинский, Шурханский, Самаркандский, Ташкентский, Ферганский и Хорезмский. Основным национальным ее доходом являются доходы от сельского хозяйства — в первую очередь от земледелия (хлопок), а затем — от скотоводства. Центр — Самарканд, а временно Ташкент.

Таджикская АССР об'единяет часть Восточной Бухары, часть Самаркандского уезда, Ура-Тюбинского уезда и Памир. Центр — временно Самарканд, а затем перейдет в Дюшамбе. Памир в настоящее зремя выделяется в автономную область.

Кара-Киргизская автономная область составилась из частей Джетысуйской области, Сыр-Дарьинской, Ферганской и всей восточной части Памирского района. Она граничит с Китаем и Индией. Основной источник национального дохода — скотоводство; земледелие составляет лишь 36%. Центр г. — Пишпек.

Кара-Калпакская автономная область, вошедшая ныне в состав Киргизской, ныне переименованную в Казакскую, АССР, составилась из части Туркменской области и части Хорезма. Преобладающее ее население — кара-калпаки — представляют из себя одну из самых многочисленных и отсталых национальностей Средней Азии. Область находится к югу от Аральского моря. Центр — г. Туркуле.

„Таким образом, в результате национально-территориального размежевания Средней Азии вместо прежних Туркреспублики, Бухары и Хорезма создался ряд самостоятельных государственных единиц, размежеванных по национальному признаку. Национальный состав каждой из возникших государственных единиц,

конечно, довольно пестрый, но все же в каждой из них имеется значительное национальное большинство, составляющее от 60 до 80 процентов всего населения. При таких условиях имеется база для культурного строительства и для изживания национальной розни“ („Власть Советов“ 1924 года, № 1, статья Е. М.—„Размежевание Средней Азии“).

Это национально-государственное размежевание Средне-Азиатских республик охватило территорию около 900 тысяч кв. верст с населением более 8 миллионов. Здесь произошло не преобразование автономной области в автономную республику, как это имело место, например, с преобразованием Чувашской автономной области в Чувашскую автономную СС Республику постановлением Президиума ВЦИК от 27.IV 1925 г. Здесь имело место не разделение автономной республики на автономные области или на автономные части, получившие затем форму автономных республик, как это было с разделением в 1918 году Татаро-Башкирии на Татарскую и Башкирскую автономные СС Республики. Государственные преобразования в Средней Азии представляют более сложный случай в истории образования государств.

Правовые моменты этой реформы заключаются в следующем: а) здесь произошло разделение автономной республики: Туркестанская АССР распалась на части, из которых одна часть вошла в состав Узбекской ССР, другая часть стала существовать как Кара-Киргизская автономная область в составе РСФСР, а третья часть получила бытие как Кара-Калпакская автономная область в составе Киргизской, ныне переименованной в Казакскую, автономной СС Республики, входящей в РСФСР; б) образование двух новых независимых советских социалистических республик Туркменской и Узбекской на основе об'единения национально-однородных территорий; в) включение в состав этих новых независимых республик части бывшей Туркестанской АССР, т.-е. части территории РСФСР, независимой республики: — г) выделение в составе одной из вновь образованных независимых республик, а именно в составе Узбекской ССР, автономной республики — Таджикской АССР; д) вхождение этих двух новых независимых республик ТУРК ССР и Уз ССР в Союз ССР на равных основаниях с остальными союзными республиками, это союзное государство образовавшими (подробности смотри: И. Ананов — „К преобразованию Средне-Азиатских Республик“ Советское Право № 4 1925 г., стр. 132).

Вхождение Туркменской и Узбекской ССР в состав Союза ССР утверждено постановлением III С'езда Советов Союза ССР от 13 мая 1925 г. следующего содержания:

„III С'езд Советов Союза ССР с удовлетворением приветствует свободное волеиз'явление народов Туркменской и Узбекской советских социалистических республик о вхождении в состав Союза ССР Туркменской и Узбекской советских социалистических республик.

„III С'езд Советов Союза ССР напоминает, что, согласно „Декларации об образовании Союза ССР“, доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем.

„Вхождение названных республик в Союз ССР является новым доказательством того, что Союз ССР действительно является добровольным об'единением равноправных народов и верным оплотом угнетенных ранее народов“.

„III С'езд Советов СССР постановляет:

„1. Распространить, в соответствии с п. „в“ ст. 1 Конституции Союза ССР, действие договора об образовании Союза ССР на Туркменскую и Узбекскую Советские Социалистические Республики, и

„2. Поручить Президиуму III С'езда Советов Союза ССР разработать проект изменений Конституции Союза ССР, вытекающих из факта вхождения в состав Союза ССР двух новых союзных республик, и внести таковой проект на утверждение настоящего С'езда Советов (подробности смотри: Стенограф. отчет III С'езда Советов Союза ССР, стр. 5—26 и 533—536).

Вскоре после образования Турк ССР и Уз ССР и вхождения их в Союз ССР возникла необходимость укрепить экономические связи средне-азиатских республик между собою и с прочими союзными республиками и упростить их экономическую связь с Союзом ССР. Это привело к ходатайству высших органов власти Турк ССР и Уз ССР перед правительством Союза ССР об учреждении при СНК Союза ССР особого Средне-Азиатского Экономического Совета. Это ходатайство средне-азиатских республик было удовлетворено, и 1 октября 1926 г. ЦИК и СНК Союза ССР утверждено „Положение о Средне-Азиатском Экономическом Совете“, состоящем при СНК Союза ССР. На обязанность этого Совета возложено: а) рассмотрение ежегодных и перспективных хозяйственных планов средне-азиатских республик и области, представление в подлежащие органы заключений по этим планам и составление сводных хозяйственных планов по всей Средней Азии; б) руководство проведением в жизнь хозяйственных планов Союза ССР в части, касающейся Средней Азии, и наблюдение за проведением в жизнь, органами средне-азиатских республик и области, соответственных мероприятий правительства Союза ССР; в) установление, в соответствии с общим направлением экономической политики Союза ССР, директив по экономическим вопросам средне-азиатским органам; г) разработка основных мероприятий, направленных к под'ему и развитию народного хозяйства Средней Азии; д) согласование экономических интересов средне-азиатских республик и области и разрешение возникающих между ними разногласий по вопросам хозяйственной жизни; е) руководство деятельностью хозяйственных учреждений и предприятий, имеющих средне-азиатское значение, общее наблюдение за деятельностью на территории

Средней Азии хозяйственных учреждений и предприятий Союза ССР и согласование этой деятельности с хозяйственными интересами Средней Азии.

Этот Совет состоит при СНК Союза ССР, но имеет свое местопребывание в Ташкенте, и его задачею является увязка хозяйственной жизни Союза ССР и средне-азиатских республик (Собр. Зак. СССР 1926 г., № 68, ст. 519).

121. **Образование Киргизской АСС Республики.** При размежевании Туркестанской автономной республики на составные части по национальному признаку, кара-киргизы пожелали отделиться от казак-киргизов, так как они являются отдельной нацией, имеющей другое происхождение и различия между ними жизнью не стерты, но сохранились и до сих пор. В силу этого разделения кара-киргизы образовали Кара-Киргизкую Автономную Область, а казак-киргизы образовали Кара-Калпакскую Автономную Область. Кара-Калпакская Автономная Область вошла в Киргизскую Автономную СС Республику, входящую с состав РСФСР.

Кара-Киргизская Автономная область постановлением ВЦИК 25 мая 1925 г. переименована в Киргизскую Автономную Область. Основанием к этому послужило то обстоятельство, „что кара-киргизский народ в историческом и этнографическом отношении является киргизским народом и что приставка „кара“ (черный) дана была ему во время покорения киргизов царскими колониальными завоевателями“ (С. У. РСФСР 1925 г., № 36, ст. 259).

Одновременно с этим Киргизская АСС Республика переименована в Казакскую АСС Республику постановлением ВЦИК 15 июня 1925 г. „в соответствии с волей трудящихся Киргизской АССР, выраженной на V С'езде Советов ее“ (С. У. РСФСР 1925 г., № 43, ст. 259). Таким образом, эта часть Киргизстана была переименована в Казакстан и Киргизстаном стала называться Киргизская Автономная область.

18 ноября 1926 г. состоялось постановление 3 сессии XII созыва ВЦИК об утверждении постановления Президиума ВЦИК от 1.II 1926 г. о преобразовании Киргизской Автономной Области, входящей как федеративная часть в РСФСР, в Киргизскую АСС Республику, принимая во внимание „общее хозяйственное и политическое значение в составе РСФСР Киргизской Автономной Области и национально-территориальную компактность Киргизстана“.

Вместе с тем нельзя не отметить производимого в Киргизстане *нового районирования* в целях создания национальных волостей, реорганизации их по национальному признаку. „Проектируется волостей: киргизских—29, европейских—11, узбекских—1, один поселок городского типа и 11 смешанных волостей. Здесь нужно отметить, что более сложной в национальном отношении обстановки, которую имеет Киргизская Автономная Область (ныне Республика), ни одна республика в Средней Азии

не имеет. Таким образом, по нашему проекту предполагается иметь 52 волости. Что касается сельсоветов, то они, за исключением отдельных случаев, нами не затрагиваются. Эта работа будет проделана в последнюю очередь, когда проект районирования будет окончательно проведен в жизнь...“ (Доклад зам. пред. Облисполкома т. Фатьянова на IV пленуме Киробкома ВКП(б); „Крестьянский Путь“ 30/VIII—26 г., № 163).

Вместе с реорганизацией волостей по национальному признаку в Киргизской АССР проводится новое районирование по кантоновской системе: взамен существующих 4 округов вводится 7 кантонов. — „Если мы посмотрим на полезность нового проекта районирования нашей автономной области по кантоновской системе, то увидим, что здесь мы разрешаем окончательно национальный вопрос, облегчаем административное управление вышестоящим советским органам на территории КАО (теперь КАССР) и приближает сов. органы к массам. Затем, образовывая районы по территориальным и экономическим признакам, мы ускоряем темп развития нашего хозяйства. Национальный вопрос в условиях Средней Азии, особенно в Киргизии, чрезвычайно усложнял работу партийных и советских органов, так как национальное размежевание Средней Азии не решало в окончательной мере вопроса о сожительстве и самоопределении национальных меньшинств... Создавая самостоятельные районы и волости, мы считаем, что эти мероприятия окончательно нам дадут возможность изжить имеющиеся у нас национальный антагонизм и трения. Киргизстан в культурном отношении чрезвычайно отстал. Новая система районирования (деление на семь кантонов) дает нам возможность создавать новые культурные очаги, приближая их к отсталому коренному населению (Алиев. „Крест. Путь“ 9/IX 26 г., № 172).

В циркуляре, опубликованном в газете „Крестьянский Путь“ от 12/IX-26 г., № 174, Киргизский Облисполком целью нового районирования Киргизстана ставит укрепление и развитие экономической мощи Киргизстана и выделение нацменьшинств в самоуправляющиеся единицы, а средством для этого считает производство районирования области (ныне республики) на экономически обособленные единицы, могущие в дальнейшем своем существовании иметь данные для самостоятельного развития. „Наряду с необходимостью создания наиболее совершенных форм администрирования волостных и кантонных (уездных) единиц, выдвигаются и иные, могущие обеспечить наивысшую жизнеспособность волостей и кантонов, наилучшую обстановку культурного и хозяйственного развития трудящихся народностей области и полное национальное равноправие всех национальностей, находящихся на территории Киргизии...“

„При учете национального признака достигается уравновешенность во взаимоотношениях между отдельными национальностями, а также является возможность перевести делопроизводство

в волостях на язык проживающей в них национальности, что приближает аппарат к населению, сделает его более доступным для населения. Наконец, создание новых волостей даст возможность построения волостных бюджетов, что будет способствовать планомерному и быстрому развитию производительных сил Киргизии". Большинство населения составляют киргизы—62%, русских — 19½%, узбеков — 15% и прочих национальностей — 3½%. В результате произведенного районирования Киргизская АССР делится на 7 кантонов, 52 волости, 448 сельсоветов. В результате выделения национальных советов национальных меньшинств образованы: 1 русский кантон, 19 русских и 1 узбекская волость, 92 русских и 11 узбекских сельсоветов.

До Октябрьской революции киргизы являлись одной из наиболее угнетенных и отсталых наций и даже не считались за отдельную народность, а смешивались вообще со всеми кочевниками Средней Азии. Они находились на пути постепенного обнищания и вымирании. Советская власть поставила перед собой задачу, созданием для киргизов национальной автономии, изжить остатки национального антагонизма и культурным ростом населения, наряду с его хозяйственным ростом создать предпосылку к развитию его политической активности. В настоящее время Киргизстан является основным базисом, снабжающим хлопковые районы Средней Азии хлебом и скотоводческими продуктами.

122. Организация центральной Советской власти. Центральная Советская власть организована на следующих четырех принципах:

1) несвязанность компетенции центральной власти нормами писанной конституции; 2) отсутствие разделения законодательства от управления; 3) отсутствие разделения государственного управления от непосредственного заведывания хозяйственными вопросами; 4) три вида органов высшей центральной власти.

I. Несвязанность компетенции центральной власти нормами писанной конституции проявляется в том, что ведению центральной власти подлежат, не только все вопросы общегосударственного значения, но и все прочие вопросы, которые органами центральной власти будут приняты к своему рассмотрению. Этот принцип выражен в Конституции РСФСР 1918 г. в ст. 49: „Ведению Всероссийского С'езда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета подлежат все вопросы общегосударственного значения, как-то"... и в ст. 50: „Сверх перечисленных вопросов, ведению Всероссийского С'езда Советов и Всероссийского Ц. И. К. подлежат все вопросы, которые они признают подлежащими их разрешению".— В Конституции УССР 1919 г. ст. 6 гласит; „Ведению Центральной Советской власти на Украине подлежат: I. Все вопросы общегосударственного значения, в частности... II. Все неимеющие общегосударственного значения вопросы, которые будут приняты к рассмотрению органами центральной Советской власти".

Ст. 18 Конституции РСФСР 1925 г. указывает, что сверх вопросов, перечисленных в статье 17, ведению Всероссийского С'езда Советов и ВЦИК'а подлежат и другие вопросы, в соответствии с Конституцией Союза ССР. Таким образом, ограничение компетенции верховных органов РСФСР устанавливается, но лишь в интересах Союза ССР и его верховных органов, а не в пользу каких-либо иных органов РСФСР. Поэтому и при действии Конституции РСФСР 1925 г. принцип несвязанности компетенции центральной власти нормами писанной конституции продолжает свое действие в отношении верховных органов союзных республик и проявляется в том, что верховный орган союзной республики в праве принять к своему производству, рассмотрению и разрешению любой вопрос, подлежащий компетенции любого нижестоящего органа, будь то СНК или наркомат или отдел исполкома или сельсовет и т. п. Но верховный орган союзной республики не в праве взять на себя разрешения такого вопроса, который по конституции Союза ССР отнесен к компетенции Союза ССР по ст. I этой конституции.

В отношении верховных органов Союза ССР — Всесоюзного С'езда Советов и ЦИК'а Союза ССР — этот принцип несвязанности компетенции центральной власти нормами писанной конституции выражается в том, что верховные органы Союза ССР в праве принять к своему производству, рассмотрению и разрешению любой вопрос, подлежащий ведению любого из подчиненных им органов Союза ССР, но не в праве разрешать те вопросы, которые Конституциею Союза ССР не отнесены к ведению Союза ССР и его верховных органов по той же ст. I этой Конституции.

Таким образом, с образованием Союза ССР и с передачею Союзными Республиками в ведение Союза ССР в лице его верховных органов определенного круга вопросов, точно очерченного в ст. I. Конституции Союза ССР и расширительному толкованию не подлежащего, принцип несвязанности компетенции центральной власти нормами писанной конституции выражается в *несвязанности компетенции центральной власти компетенциею нижестоящих и подчиненных ей органов*, в праве центральной власти в лице верховных ее органов взять на себя разрешение любого вопроса, отнесенного к компетенции органа, ей подчиненного.

В этом праве центральной власти взять на себя разрешение любого вопроса, хотя бы и местного, любого частного значения, ни в коей мере нельзя усматривать несвязанность органов центральной власти *законом*, так как каждое дело должно быть рассмотрено и каждый вопрос должен быть разрешен, на основе действующих в стране законов, и решение вопроса должно быть произведено на основе действующего права, как того порядка общественных отношений, который соответствует интересам господствующего класса, т. е. в Советских Республиках интересам

трудящихся масс города и села, и того порядка этих общественных отношений, ради которого трудящиеся массы создали свое государство, и который они своею силою, организованною в государственную власть, охраняют и защищают. Таким образом, в своих действиях центральная Советская власть, производящая и защищающая интересы трудящихся масс, как социального класса, и установленного им правопорядка, руководится не произвольными актами, но принципами социальной целесообразности, той самой целесообразности, которая является для западно-европейских теоретиков силою, стоящею над государством и называемою ими „социальным правом" или „социальною солидарностью" либо „суверенитетом права", и которая по существу есть сила классовая — вообще силою, регулирующею деятельность высших государственных органов в области законодательства и управления.

II. **Отсутствие разделения законодательства от управления.** Западно-европейская наука признала, что теория Монтескье о разделении властей, вывезенная им из Англии, даже на своей родине не нашла себе полного осуществлениян. А практика западных стран показала, что формальное разделение властей, установленное в целях контроля органов законодательных над органами власти правительственной, не только не установило желаемого контроля, но наоборот привело к подчинению власти законодательной органам правительства. В конце концов западная наука пришла к выводу, что каждое государство по своему решает проблему надлежащего распределения верховной власти между высшими органами.

Советский строй принципиально отрицает разделение властей, усматривая в разделении законодательства от управления основу западно-европейского парламентаризма, где законы пишут одни, а проводят их в жизнь другие, и где законодательством занимаются лица, совершенно незнакомые с техникою государственного управления, безответственные притом перед избравшим их населением.

В Советских Республиках законодателями являются те самые лица, которые, будучи знакомы с вопросами практики управления страною, проводят з жизнь изданные ими законы. А при таких условиях нет никаких оснований вручать область законодательства одним, а область управления другим. Это значит, что высшие органы центральной советской власти есть органы и законодательствующие и управляющие в одно и то же время.

Этим вовсе не отрицается **верховенство закона** в Советской Республике, то-есть подзаконности указов, подзаконности актов управления, при которой указы, т.-е. акты управления, не могут быть издаваемы в противоречии с законом, не могут закону противоречить. В современном правовом государстве, т.-е. в государстве, осуществляющем правовой режим, или — иначе выражаясь — в государстве, где проводится верховенство закона, — а

к числу таковых государств мы с полным основанием причисляем и Советскую Республику — „презюмируется необходимость законодательного порядка при создании правовой нормы, и нет общего уполномочия главы государства (т.-е. исполнительной власти. *А. М.*) на издание актов, устанавливающих обязанности населения" (С. А. Котляревский: „Власть и право", стр. 239). Это значит, что правовая норма, устанавливающая обязанности населения, а вместе с тем и создающая его права, должна в правовом государстве быть создана и получить свое бытие, действие и силу только при обязательном соблюдении законодательного порядка. Законодательный же порядок, т.-е. форма издания законодательных актов, может принадлежать не только органам, имеющим осуществлять одну лишь законодательную функцию: такой орган может осуществлять одновременно и функцию законодательства, и функцию управления, и функцию контроля над управлением. Важно и существенно не то, чтобы данный орган занимался одною лишь законодательной работой: такого органа во всем мире не существует, так как и западно-европейские парламенты одновременно издают и законы и акты управления и заслушивают отчеты парламентских комиссий, назначаемых парламентом для ревизии тех или иных отраслей государственного управления. Важно и существенно, чтобы для издания законов, т.-е. правовых актов, создающих права и обязанности населения, установлен был, существовал и действовал специальный порядок внесения, обсуждения, принятия и обнародования законодательных актов. Такой порядок прохождения законов установлен в каждой из Советских Республик. Таким образом, верховенство закона может быть обеспечено и при возложении законодательной функции на орган, осуществляющий не только законодательную функцию, но и функцию управления.

С другой стороны, верховенство закона требует подзаконности актов управления и исходит из общей презумпции (предположения), не подлежащей оспариванию, что исполнительная власть, т.-е. администрация, не имеет общего уполномочия на издание актов, устанавливающих обязанности населения. Это значит, что каждый акт любого органа правительственной власти, как бы высоко ни было положение этого органа — например, министр на Западе или народный комиссар в Советской республике — должен быть основан на законе и ни в коем случае не должен закону противоречить: указ (т.-е. акт управления,) противоречащий закону, об'является недействительным, несуществующим, неподлежащим исполнению, не создающим ни для населения обязанности его исполнять, ни для администрации права требовать его выполнения, ни для суда карать за его неисполнение. Это положение в полной мере проводится и в советских республиках.

Таким образом, верховенство закона обеспечивается в полной мере и при отсутствии разделения законодательства от управления.

III. **Отсутствие разделения государственного управления от заведывания вопросами народного хозяйства.** Трудящиеся смотрят на право не как на нечто отвлеченное, но как на определенную, ими установленную систему общественных отношений по производству и распределению, т.-е. как на определенный порядок в области народного хозяйства. Поэтому разделять вопросы права от вопросов хозяйства страны не представляется достаточных оснований, тем более, что именно вопросы народного хозяйства определяют направление правотворческой деятельности государственных органов. Основою права, как известной идеологической надстройки или как совокупности известных норм поведения отдельных лиц, в том числе и издаваемых государством законов, является народное хозяйство.

В самом деле, государственное управление отнюдь не ограничивается тою лишь государственною деятельностью, где государство стремится предупреждать и парализовать опасности, стоящие на пути гражданского развития, угрожающие правопорядку как со стороны отдельных лиц, так и их об'единений, либо грозящие достижению отдельных административных задач. Другими словами, государственное управление вовсе не замыкается в рамках того, что носит название „административной полиции", направленной на устранение препятствий к осуществлению целей управления финансового, военного, судебного и т. п., либо к достижению специальных задач внутреннего управления, как, например — учреждение препятствий устройству зданий, мостов, снабжению населения доброкачественной водой, санитарной организации школ, регулированию торговли и т. п.

Наоборот, предметом государственного управления является вся государственная деятельность, деятельность государства, как орудия классового господства. А классовое господство осуществляется мерами не только административного принуждения, но и экономического воздействия, не только приказами и распоряжениями, но и организациею народного хозяйства, не только воспрещением тех или иных действий, но и регулированием политической и хозяйственной жизни.

Поэтому органы центральной Советской власти, занимаясь вопросами законодательства и управления, в то же время ведают и вопросами народного хозяйства, т.-е. в компетенцию их входят и вопросы хозяйственные. Таким образом, органы центральной советской власти являются аппаратом и законодательствующим, управляющим и хозяйствующим.

IV. **Три вида органов высшей центральной власти:** 1) верховные органы: С'езд Советов республики, союзной или автономной, и Союза ССР, а в период между этим С'ездами Советов — избираемый этими С'ездами Советов Центральный Исполнительный Комитет; 2) высший законодательный, исполнительный и распорядительный орган власти союзной или автономной республики либо Союза ССР—Президиум соответствующего Центрального

Исполнительного Комитета; 3) исполнительный и распорядительный орган ЦИК'а республики, либо Союза ССР по принадлежности — Совет Народных Комиссаров, образуемый соответствующим ЦИК'ом. Все эти три вида органов центральной Советской власти построены на основе представительства с мест: С'езды Советов состоят из представителей Советов, избираемых на Губернских или Окружных С'ездах Советов, и избирают Центральный Исполнительный Комитет, который образует Совет Народных Комиссаров, которые сами состоят из лиц, выбранных местами, как делегаты на Обще-Республиканский С'езд Советов, или же избираются этим С'ездом, состоящим из выбранных местами лиц.

Однако, эти три органа высшей центральной власти вовсе не равнозначущи один другому и не равны друг другу по своей компетенции. С'езд Советов республиканский, как и С'езд Советов Союза ССР, являются верховными органами, которым принадлежит учредительная власть, т.-е. право установления, изменения и дополнения основ конституции, каковая власть — или функция — не принадлежит никакому иному органу центральной власти. ЦИК республики, как и ЦИК Союза ССР, являются так же верховными органами, которым принадлежат функции законодательная, распорядительная и контролирующая. Однако, Президиум ЦИК'а, избираемый ЦИК'ом и осуществляющий свою деятельность в период между сессиями ЦИК'а, не есть верховный, но высший орган власти, также законодательный, распорядительный и контролирующий. Образуемый же ЦИК'ом Совет Народных Комиссаров тем более нет оснований причислять к верховным органам, так как он имеет сравнительно с ЦИК'ом функцию характера ограниченного: СНК РСФСР имеет своею задачею „общее управление РСФСР" (ст. 30 Конституции РСФСР 1925 г.), а СНК Союза ССР есть „исполнительный и распорядительный орган ЦИК'а СССР".

Однако, не будучи верховным органом, имея своею задачею лишь общее управление республикою и являясь лишь исполнительным и распорядительным органом соответствующего ЦИК'а, Совет Народных Комиссаров осуществляет в то же время и функцию законодательную; подробнее об этом см. ниже § 131—„СНК как орган законодательный".

123. С'езд советов независимой республики (например, Всероссийский или Всеукраинский) является органом, обладающим всею полнотою высшей государственной власти в Республике. Ему принадлежит власть не только законодательная, исполнительная и судебная; ему — и только ему — принадлежит власть учредительная; т.-е. право утверждения, изменения и дополнения основ конституции, основного закона, определяющего форму государственного строя страны. Равно ему же принадлежало до образования Союза ССР и право об'явления войны и заключения мира, хотя Конституции и предусматривали, что в

случае экстренной необходимости, лишь при невозможности созыва С'езда Советов, это право может быть осуществлено Центральным Исполнительным Комитетом, который вообще является органом, пользующимся всеми правами С'езда Советов в период между с'ездами, за исключением права утверждения, изменения и дополнения основных начал Конституции.

Этот принцип верховенства власти С'езда Советов выражен в Конституции как РСФСР, так и УССР, АзССР, ТуркССР и проч.

Конституция РСФСР 1918 г. в ст. 12 говорит: „Верховная власть в Российской Социалистической Федеративной Советской Республике принадлежит Всероссийскому С'езду Советов, а в период между С'ездами — Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету". Далее в ст. 24 читаем: „Всероссийский С'езд Советов является высшею властью Российской Социалистической Федеративной Советской Республики", а в ст. 30: „В период между С'ездами высшей властью республики является Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет".

Конституция УССР, указывая в ст. 7: „Органами центральной Советской власти являются: а) Всеукраинский С'езд Советов Рабочих, Крестьянских (Селянских) и Красноармейских Депутатов; б) Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет; в) Совет Народных Комиссаров", далее в ст. 10 об'являет: „С'езд Советов является высшей властью Украинской Социалистической Советской Республики; в период между двумя С'ездами таковой властью является ВУЦИК".

Исключительные же права С'езда Советов, непередаваемые ЦИК'у, установлены:

В Конституции РСФСР 1918 г., ст. 51: „Исключительному ведению Всероссийского С'езда Советов подлежит: а) установление, дополнение и изменение основных начал Конституции; б) ратификация мирных договоров", а по ст. 52 разрешение вопросов установления и изменения границ, а равно отчуждения частей территории РСФСР или принадлежащих ей прав, а также сношение с иностранными государствами, об'явление войны и заключение мира — предоставляется Всероссийскому ЦИК'у лишь при невозможности созыва Всеросс. С'езда Советов.

Конституция РСФСР 1925 г. указывает в ст. 3, что носителем верховной власти в РСФСР является Всероссийский С'езд Советов, а в период между С'ездами — ВЦИК.

Конституция Азербайджанской ССР в ст. 15 указывает, что Азербайджанский С'езд Советов является высшею властью АзССР, а в ст. 20 — что АзЦИК всецело ответствен перед Аз. С'ездом Советов.

Вместе с тем Конституция РСФСР 1925 г. в ст. 16 определяет, что исключительному ведению Всероссийского С'езда Советов подлежит: а) установление, дополнение и изменение основных начал Конституции (основного закона) РСФСР и окончательное утверждение частичных изменений в Конституции РСФСР, приня-

тых сессиями ВЦИК'а в период между Всероссийскими С'ездами Советов; б) окончательное утверждение конституций автономных советских социалистических республик.

В тождественных выражениях определяет принадлежность функций учредительных, т.-е. функций верховного органа власти, С'езду Советов Республики и Конституция Туркменской ССР, указывая в ст. 20, что исключительному ведению Всетуркменского С'езда Советов подлежит установление, дополнение и изменение основных начал Конституции (основного закона) ТуркССР и окончательное утверждение частичных изменений Конституции, принятых сессиями ТуркЦИК'а в период между С'ездами Советов ТуркССР.

В Конституции УССР ст. 10 указывает, что исключительному ведению Всеукраинского С'езда Советов подлежат вопросы утверждения, изменения и дополнения Конституции.

Порядок избрания на Всероссийский С'езд Советов установлен Конституциею РСФСР 1918, г. ст. 25: „Всероссийский С'езд Советов составляется из представителей Городских Советов, по расчету 1 депутат на 25.000 избирателей, и представителей Губернских С'ездов Советов, по расчету 1 депутат на 125 тысяч жителей".

Конституция же РСФСР 1925 г. в ст. 20 устанавливает, что Всероссийский С'езд Советов составляется из представителей советов городов и городских поселений, по расчету 1 делегат на 25.000 избирателей, и представителей от губернских и окружных с'ездов советов, по расчету 1 делегат на 125.000 человек населения.

Здесь необходимо отметить два принципиальных положения: а) представительство на С'езде Советов Республики не только от губернских и равноценных им окружных с'ездов советов, но и от „низов": от советов городов и городских поселений; представительство от советов городов и городских поселений берется по расчету на число избирателей, тогда как представительство от губернских и окружных советов исходит из расчета на число жителей. Эти принципы имеются и в конституции прочих союзных республик: ст. 16 конституции АзССР, ст. 23 Конституции ТуркССР, ст. 23 Конституции ССР Грузии и др. Новое в Конституции РСФСР 1925 г. по сравнению с Конституцией РСФСР 1918 г. мы имеем представительство на Всероссийский С'езд Советов от окружных с'ездов советов, которых в 1918 году еще не было и которые образовались в связи с новым районированием (Уральская область) и с переходом на трехстепенную систему управления там, где введено краевое управление (Сибирь, Сев. Кавказ). Докладывая о проекте Конституции РСФСР 1925 г. на XII Всероссийском С'езде Советов (май 1925 г.), тов. Курский указал: „Далее следует глава, которая регулирует устройство советской власти. Здесь прежде всего говорится о представительстве на Всероссийском С'езде. Мы в текст Конституции 1925 года вводим

полностью и без изменения ту норму представительства, которая имеется в Конституции 1918 года, т. е. в городские советы 1 депутат на 25.000 избирателей и от сельского населения один от 125.000 населения. Мы вносим сюда одну подробность, на которую я считаю необходимым обратить ваше внимание. Если вы возьмете Конституцию Союза, то вы увидите, что на Союзном С'езде присутствуют представители от губернских с'ездов. Союзная Конституция не признает представительства от областных с'ездов советов. Она считает, что представительство должно принадлежать низам, — таким с'ездам, каковы местные губернские с'езды. Сейчас, при новом делении, мы имеем окружные с'езды, которые до известной степени соответствуют губернским с'ездам, хотя представляют собою территориальные единицы меньшего масштаба. Поэтому в ст. 20 мы устанавливаем, что представительство на Всероссийском С'езде должно быть от губернских и окружных с'ездов. Вот принцип, который регулирует устройство Всероссийского С'езда Советов". (Стенограф. отчет XII Всеросс. С'езда Советов, стр. 147). Конституция УССР не определяет порядка избрания на Всеукраинский С'езд Советов, а говорит в ст. 9: „Порядок избрания на с'езд устанавливается ВУЦИК", во исполнение чего и согласно постановления IV С'езда Советов ВУЦИК в мае 1920 г. издал постановление о Всеукраинском С'езде Советов Раб., Крест. и Красноармейских депутатов (Собр. Узак. 1920 г., № 11, ст. 206), согласно которого установлены следующие нормы представительства на Всеукр. С'езд Советов: 1) от городского рабочего населения — 1 депутат на каждые 10.000 избирателей, 2) от сельского населения — 1 депутат на 50.000 жителей и 3) от воинских частей и учреждений — 1 депутат на 1.000 красноармейцев. Делегаты посылаются Губернскими С'ездами Советов; если же Всеукраинскому С'езду не предшествуют Губ. С'езды, то делегаты посылаются Уездными (ныне Окружными) С'ездами. Выборы непосредственно от Красной Армии производятся в тех случаях, когда части и учреждения по военным обстоятельствам не принимают участия в выборах в Губернские и Уездные С'езды и Городские Советы.

С'езды Советов бывают: а) очередные, созываемые ЦИК'ом один раз в 2 года (постановления XIII Всеросс. и X Всеукр. С'ездов Советов в апреле 1927 г. и IV Всесоюзного С'езда Советов в мае 1927 г.) и б) чрезвычайные, созываемые ЦИК'ом по собственному почину или по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее 1/3 всего населения Республики.

Изменение сроков созыва Всеукраинских С'ездов Советов с одного раза в год, на один раз в два года декретировано постановлением X Всеукраинского С'езда Советов от 13 апреля 1927 г. „О работе Советов": „6. Учитывая опыт прошедшей работы, результатом которой явилось значительное укрепление советского аппарата в целом и, в частности, все возрастающее

укрепление и расширение деловой работы регулярно созываемых Сессий ВУЦИК'а, считать необходимым с текущего года перейти к созыву Всеукраинских С'ездов Советов один раз в два года, поставив перед собой задачу изучения вопроса о сроках созыва нижестоящих с'ездов советов". (С. У. УССР 1927 г. № 17, ст. 92).

124. Предметы ведения С'езда Советов Республики, перечисленные, например, в Конституции РСФСР 1918 г., ст. 49, или в Конституции УССР 1919 г., ст. 6, в настоящее время, в связи с образованием Союза ССР, подверглись некоторому изменению потому, что каждая из союзных республик, войдя в Союз ССР, передала по собственной своей инициативе и вполне добровольно верховным органам союза ССР осуществление определенной части своих функций или, как говорит Конституция РСФСР 1925 г. в ст. 3, „передает Союзу полномочия, отнесенные, в соответствии со ст. 1 Конституции Союза ССР, ведению органов Союза ССР".

Поэтому сравнение предметов ведения С'езда Советов союзной республики до образования Союза ССР и после образования Союза ССР и принятия Союзной Конституции приводит к следующему:

а) Утверждение, изменение и дополнение Конституции, т. е. функции учредительной власти. — В отличие от западно-европейских конституций, Советская Конституция не требует никакого квалифицированного большинства, ни тем более референдума (всенародного голосования на местах) для пересмотра, утверждения, изменения и дополнения Конституции. — С принятием Конституции Союза Советских Социалистических Республик, союзные республики вносят изменения в свои конституции в соответствии с Конституцией Союза (ст. 5 Конституции Союза)

б) Общее руководство всей внешней и внутренней политикой Республики. — По Конституции Союза внешняя политика передана органам Союза, а руководство внутренней политикой ставится в границы политики, руководимой органами Союза (ст. 1 Конст. Союза). Поэтому в настоящее время ведению С'езда Советов Республики — а в периоды между С'ездами ее ЦИК'у — подлежит общее руководство всей политикой с народным хозяйством данной союзной республики (ст. 17 конст. РСФСР 1925 г.)

в) Установление и изменение границ, а равно отчуждение частей территории Республики или принадлежащих ей прав. — По Конституции Союза эти функции в отношении территории и прав Союза принадлежат органам Союза, для изменения же территории союзных республик требуется их согласие (ст. 1, п. „б" и ст. 6 Конст. Союза). Поэтому в настоящее время: установление границ автономных советских социалистических республик, входящих в состав данной союзной республики.

г) Установление границ и компетенции областных советских союзов, входящих в состав данной союзной республики, а также разрешение споров между ними. Эта функция имеет значение как для РСФСР, так и для УССР, в связи с образованием АМССР

в составе УССР, так равно и для АзССР, УзССР, ССР Грузии, имеющих в своем составе автономные социалистические советские республики. В настоящее время: утверждение конституции автономных советских социалистических республик, а также разрешение споров между автономными сов. соц. республиками и между ними и другими частями данной союзной республики.

д) Принятие в состав данной союзной республики новых сочленов советской республики и признание выхода из данной федерации отдельных частей ее. Это относится теперь и к УССР в связи с образованием АМССР и к каждой союзной республике, имеющей в своем составе вновь образующуюся автономную соц. сов. республику. Конституция Союза отнесла к ведению его верховных органов заключение договоров о приеме в состав Союза ССР новых союзных республик.

е) Общее административное разделение территории Республики и утверждение краевых и областных об'единений.

ж) Установление и изменение системы мер, весов и денег на территории Республики.— По Конституции Союза установление единой денежной системы отнесено к ведению Союза в лице его верховных органов (ст. 1, п. „м", „у").

з) Сношения с иностранными государствами, об'явление войны и заключение мира.— С принятием Конституции Союза эти функции отнесены к обязанностям верховных органов Союза (ст. 1, п. „а", „г"): представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами (п. „а"), об'явление войны и заключение мира (п. „г").

и) Заключение займов, таможенных и торговых договоров, а равно финансовых соглашений.— По Конституции Союза возложено на верховые органы Союза (ст. 1, п. „д", „е", „ж"): заключение внешних и внутренних займов Союза и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик (п. „д"), ратификация международных договоров (п. „е"), руководство внешней торговлей и установление системы внутренней торговли (п. „ж"). Поэтому в настоящее время: заключение внешних и внутреннх займов данной союзной республики, разумеется, в соответствии с Конституцией Союза ССР.

к) Установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей на территории Республики.— По Конституции Союза к ведению верховных органов Союза отнесено: установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик (ст. 1, п. „з").— Поэтому в настоящее время: установление, в соответствии с законодательством Союза ССР, плана всего народного хозяйства и отдельных отраслей его на территории данной союзной республики.

л) Утверждение бюджета республики.— По Конституции Союза верховным органам Союза предоставлено: утверждение единого государственного бюджета Союза, в состав которого входят бюджеты союзных республик (ст. 1, п. „л"). Поэтому в настоящее время: утверждение бюджета данной союзной республики, как части единого государственного бюджета Союза ССР. При этом все государственные доходы и все расходы каждой союзной республики, включая сюда доходы и расходы входящих в нее автономных республик, об'единяются в общегосударственном бюджете. Бюджет союзной республики входит, как составная часть, в единый государственный бюджет Союза ССР в соответствии с Конституцией Союза ССР и правилами, издаваемыми в порядке общесоюзного законодательства. Подробности смотри ст. ст. 76—86 Конституции РСФСР 1925 г.

м) Установление общегосударственных налогов и повинностей.— По Конституции Союза верховным органам Союза предоставлено: установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик, и разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик (ст. 1, п. „л").— Поэтому в настоящее время: установление, в соответствии с Конституцией и законодательством Союза ССР, государственных и местных налогов, сборов и неналоговых доходов. (Н е н а л о г о в ы м и д о х о д а м и называются доходы от неналоговых источников, как-то: доходы от коммунальных предприятий общего пользования, как, например: трамвай, водопровод, канализация, электрическая энергия и т. п., доходы от непосредственной эксплоатации или от сдачи в аренду промышленных, транспортных, сельскохозяйственных и тому подобных предприятий, доходы от городских земель и т. п.). Равным образом к компетенции верховных органов союзной республики — ее С'езда Советов и ЦИК'а — относится и в настоящее время верховный контроль над государственными доходами и расходами данной союзной республики.

н) Установление основ организации вооруженных сил Республики.— Конституция Союза относит к компетенции Союза организацию и руководство вооруженными силами Союза (ст. 1, пункт „к").

о) Общегосударственное (в масштабе Республики) законодательство, судоустройство и судопроизводство, гражданское и уголовное законодательство и пр.— Конституция Союза к ведению верховных органов Союза относит: установление о б щ и х н а ч а л землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами по всей территории Союза (ст. 1, п. „н"), общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда (ст. 1, п. „о"), установление о с н о в судоустройства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза (ст. 1, п. „п"),

установление основных законов о труде (ст. 1, п. „р“). Поэтому в настоящее время: утверждение кодексов данной союзной республики в соответствии с Конституцией Союза ССР.

п) Назначение и смещение как отдельных членов Совета Народных Комиссаров, так и всего Совнаркома в целом, а также утверждение Председателя Совета Народных Комиссаров.

р) Издание общих постановлений о приобретении и утрате прав гражданства Республики и о правах иностранцев на территории Республики.— Конституция Союза установила, что для граждан союзных республик устанавливается единое союзное гражданство (ст. 7), и отнесла к ведению верховных органов Союза основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев (ст. 1, п „х“).

с) Право амнистии общей и частной.— Конституция Союза к компетенции верховных органов Союза отнесла право амнистии, распространяемое на всю территорию Союза (ст. 1, п. „ц“ и ст. 69).— Поэтому в настоящее время уточнена редакция: право амнистии, общей и частной, на территории данной союзной республики.

т) Отмена постановлений С'ездов Советов автономных советских социалистических республик и автономных областей, а также других местных с'ездов советов, нарушающих конституцию данной союзной республики или постановления верховных ее органов.

Сверх перечисленных вопросов ведению верховных органов союзных республик — С'ездам Советов республиканским и избираемым ими ЦИК'ам — подлежат и другие вопросы в соответствии с Конституцией Союза ССР, т. е. все те вопросы, обсуждение и разрешение которых союзные республики не передали органам Союза ССР.

125. Центральный Исполнительный Комитет независимой советской республики. - ЦИК есть коллективный орган, выбранный С'ездом Советов Республики и ему подчиненный. Он избирается в количестве, определенном С'ездом Советов Республики, до следующего С'езда.

ЦИК есть верховный законодательный, распорядительный и контролирующий орган Республики,— обладающий властью законодательною и исполнительною, а равно и правом контроля. Он дает общее направление деятельности рабоче - крестьянского правительства и всех органов советской власти в стране, определяет круг деятельности избираемого им президиума ЦИК'а и образуемого им Совета Народных Комиссаров, об'единяет и согласует работы по законодательству и управлению и наблюдает за проведением в жизнь Советской Конституции, постановлений С'ездов Советов Республики и верховных органов Союза ССР. Он рассматривает и утверждает проекты и иные предложения, вносимые Советом Народных Комиссаров или отдельными ведомствами чрез СНК, а также издает кодексы, декреты и постановления в порядке собственной инициативы.

При этом обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение ЦИК'а союзной республики все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни данной союзной республики, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных ее органов, а равно и бюджет данной союзной республики. Это не означает ограничения прав С'езда Советов союзной республики. который вправе принять к своему рассмотрению любой вопрос и обязан рассмотреть те вопросы, которые отнесены к исключительному его ведению, как установление, дополнение и изменение основных начал конституции данной союзной республики, окончательное утверждение частичных изменений в конституции данной союзной республики, принятых сессиями ее ЦИК'а в период между ее С'ездами Советов, и окончательное утверждение конституций автономных республик, входящих в состав данной союзной республики. Обязательное восхождение на рассмотрение и утверждение ЦИК'а союзной республики определения общих норм политической и экономической жизни республики либо внесение коренных изменений в существующую практику ее государственных органов, а равно ее бюджета означает, что все эти вопросы не вправе решать окончательно Совет Народных Комиссаров данной союзной республики.

ЦИК союзной республики созывает С'езд Советов Республики и представляет ему отчет о своей деятельности и доклады по общей политике и по отдельным вопросам, будучи перед С'ездом Советов Республики ответственным.

ЦИК союзной республики избирает, Президиум ЦИК'а данной союзной республики, который в период между сессиями данного ЦИК'а является высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти данной республики,— и образует Совет Народных Комиссаров для общего управления данной союзной республики и народные комиссариаты для руководства отдельными отраслями управления.

ЦИК ведет свою работу в области законодательства, управления и контроля в своих заседаниях: а) сессий, б) президиума.

На сессиях ЦИК'ом рассматриваются те вопросы, которые имеют принципиальное значение, и которые поэтому Президиум ЦИК признает необходимым поставить на обсуждение всех членов ЦИК'а, как лиц, ведущих непосредственную работу на местах. Время сессионных заседаний ЦИК'а устанавливается самим ЦИК'ом (по положению о ВЦИК от 5-го января 1922 года: Собр. Узак. РСФСР 1922 г., № 74, ст. 925 и по Положению о ВУЦИК, 1924 г.). Кворум для действительности сессии ЦИК установлен: для ВЦИК — 125 членов и для ВУЦИК — не менее одной трети.

П р е з и д и у м ЦИК рассматривает все прочие вопросы текущей практики государственного законодательства и управления. Он во время сессии ЦИК'а руководит его заседаниями. Он

является рабочим аппаратом ЦИК, подготовляя материалы для заседаний сессий ЦИК'а внося проекты декретов на рассмотрение сессии или С'езда Советов, наблюдая за исполнением постановлений ЦИК'а, ведя сношения от имени ЦИК'а и вообще являясь руководящим центром по инструктированию всей работы как в центре, так и на местах, а равно рассматривая ходатайство о помиловании, утверждая награждения орденом Трудового Знамени (награждение орденом Красного Знамени составляет компетенцию ЦИК'а Союза ССР) и разрешая прочие вопросы в порядке контроля и управления. Он утверждает постановления Совета Народных Комиссаров и приостанавливает его постановления. Он же разрешает конфликты, возникающие из взаимоотношений между наркоматами и центральными органами данной республики, с одной стороны, и местными Исполкомами — с другой.

Заведывание отдельными отраслями уплавления страною возлагается на особые отделы ЦИК'а: Народные Комиссариаты (ст. 35 Конст. РСФСР и ст. 14 Конст. УССР), которые, таким образом, в отличие от западно-европейских министерств, являются не самодовлеющими составными частями об'единенного Кабинета Министров (правительства), а отделами ЦИК'а, аналогичными отделам Исполкома Губернского или Окружного, но распространяющими свою компетенцию на всю территорию Республики и имеющими во главе каждый своего заведующего: Народного Комиссара, избираемого ЦИК'ом. Число таковых отделов, т. е. наркоматов, пределы ведомства каждого наркомата и их внутренняя организация устанавливаются ЦИК'ом, утверждающим Положение о каждом народном комиссариате.

Члены ЦИК работают в народных комиссариатах или выполняют особые поручения ЦИК. Они не могут быть подвергнуты аресту или обыску без согласия Президиума или Председателя ЦИК, а суду предаются лишь по постановлению ЦИК. Выбывшие члены ЦИК'а заменяются кандидатами. Выступать от имени ЦИК они могут, лишь если имеют на то полномочие от Президиума ЦИК. Они пользуются совещательным голосом на всех заседаниях местных советских учреждений и имеют право свободного входа во все советские учреждения по пред'явлении своих мандатов (билетов) без обязанности получения специального пропуска, а равно имеют право получения всех необходимых справок (кроме секретных по военному ведомству).

126. ВУЦИК. Образование Союза ССР и издание Союзной Конституции от 6 июля 1923 г. явились причиною создания конституционного акта, уточняющего положение и функции ВУЦИК'а применительно к новым политическим условиям: образованию союзных органов. Таким конституционным актом и явилось Положение о Всеукраинском Центральном Исполнительном Комитете Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов (ВУЦИК), утвержденное 3-й сессией ВУЦИК 8-го созыва 12 октября 1924 г. (Собр. Узак. УССР 1924 г., № 45, ст. 276).

Согласно этого Положения, ВУЦИК в период между Всеукраинскими С'ездами Советов является верховным органом власти УССР (ст. 1), осуществляя таким образом все функции верховной власти: законодательную, исполнительную и судебную, но в то же время действуя и как орган хозяйствующий и контрольный.

ВУЦИК ответственен перед Всеукраинским С'ездом Советов и избирается им на срок до следующего очередного (не чрезвычайного) Всеукраинского С'езда Советов, при чем число его членов закон не фиксирует, а указывает, что это число устанавливается самим С'ездом: „в составе членов и кандидатов к ним в числе, по усмотрению С'езда“ (ст. 2).

Моментом начала полномочий каждого состава ВУЦИК'а Положение о нем определяет момент его избрания Всеукраинским С'ездом Советов, а моментом окончания его полномочий — момент избрания нового состава ВУЦИК'а (ст. 3). Таким образом, каждый новый состав ВУЦИК'а вступает в осуществление своих функций не в тот момент, когда Всеукр. С'езд Советов, его избравший, закроется, но в тот момент, когда принята С'ездом резолюция об избрании данного состава ВУЦИК'а. И наоборот, полномочия данного состава ВУЦИК'а прекращаются не в тот момент, когда Всеукраинский С'езд Советов открыл свои заседания, но в тот момент, когда С'ездом принята резолюция об избрании нового состава ВУЦИК'а. Это значит, что каждый член ВУЦИК'а становится членом ВУЦИК'а, получает все права и обязанности, связанные с этою должностью, с момента его избрания в члены ВУЦИК'а и имеет их по момент избрания нового состава ВУЦИК. Но сам ВУЦИК в его целом вступает в фактическое осуществление своих функций лишь в момент закрытия Всеукр. С'езда Советов, его избравшего, так как ВУЦИК является верховным органом лишь в период между Всеукраинскими С'ездами Советов.

ВУЦИК является верховным органом УССР. Поэтому предметы его ведения и пределы его полномочий определяются исключительно Конституцией УССР (ст. 4), а не высшими органами Союза ССР и не Союзной Конституцией. УССР, войдя в Союз ССР, своего суверенитета не утратила, она осталась, как и ранее, самостоятельным государством, и, следовательно, органы ее центральной власти осуществляют свои функции по своему праву, по праву самостоятельного государства, а не по уполномочию от высших органов Союза ССР. Поэтому высшие органы УССР действуют по своему самостоятельному праву, независимому от органов Союза, являясь органами УССР, как суверенного государства. Но взаимоотношения ВУЦИК'а с органами власти Союза ССР определяются как Конституцией УССР, так и Конституцией Союза ССР (ст. 5), т. к. выступая во вне, вступая в сношения с органами Союзного об'единения, каждая Союзная Республика, как член Союза, естественно, должна руководиться правилами как своего внутреннего государственного устройства, т. е. своею кон-

ституциею, так и правилами, установленными Союзным об'единением, частью которого данная Союзная Республика является. Поэтому такие правовые институты, как проведение внутри данной Союзной Республики распоряжений органов Союза или опротестование распоряжений Союзного центра и его органов, надзор за соответствием этих распоряжений законам данной Союзной Республики, признание тех или иных прав за представителями органов Союза (например, предоставление решающего голоса Уполнаркомам Союза в СНК данной Союзной Республики) и т. п.— все эти институты и вопросы разрешаются на основании конституции данной Союзной Республики и конституции Союза ССР.

Являясь верховным органом Союзной Республики, ВУЦИК избирает свой Президиум, а также утверждает СНК УССР (ст. 6). Из этого следует, что как Президиум ВУЦИК, так СНК УССР являются органами, подочетными ВУЦИК'у и осуществляющими свои функции от имени последнего.

ВУЦИК не есть орган, функционирующий постоянно и непрерывно: его заседания происходят по *сессиям*, которые бывают *очередными*, созываемыми Президиум ВУЦИК не реже трех раз в год, и *чрезвычайными*, созываемыми экстренно, но по всем вопросам, отнесенным к компетенции ВУЦИК (ст. 7, 8, 10).

127. Функции ВУЦИК'а, как верховного органа власти УСРР, определены Положением о ВУЦИК в ст. 11 следующим образом:

ВУЦИК в своих сессиях (не в президиуме):

а) осуществляет общее руководство всей внутренней политикой УСРР,— т.-е. законодательствует, управляет и хозяйствует;

б) рассматривает вопросы внешней политики и разрешает их в пределах, установленных Конституцией, при чем право внешних сношений с правительствами иностранными, Украина предоставила органам Союза ССР по Союзному договору от 30 декабря 1922 г. и основанной на нем Союзной Конституции от 6 июля 1923 г.;

в) избирает Президиум ВУЦИК, как орган, который является между сессиями ВУЦИК'а высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти УССР (ст. 15);

г) утверждает Совнарком УССР, как исполнительный и распорядительный орган ВУЦИК'а (ст. 1 Полож. о СНК УССР);

д) утверждает бюджет УССР, т.-е. законодательный акт, определяющий план поступления и расходования государственных ресурсов УССР, определяющий государственное хозяйство Украины и, в силу системы государственного капитализма, устанавливающий план всего народного хозяйства данной республики, но при этом, т. к. бюджет каждой Союзной Республики является составною частью общесоюзного бюджета, утверждаемого ЦИК'ом Союза (ст. 20 Договора об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 г.), то утверждением бюджета данной Союзной Республики ее ЦИК — в данном случае ВУЦИК — имеет возможность влиять

на общесоюзный бюджет и, таким образом, оказывать свое влияние на план народного хозяйства всего Союза, т. к. народное хозяйство данной Союзной Республики есть лишь часть всего народного хозяйства Союза;

е) утверждает и отменяет постановления Президиума ВУЦИК, как органа, ВУЦИК'ом избираемого и ему подотчетного;

ж) разрешает вопросы об изменении границ УССР с представлением своих решений на последующее утверждение Всеукраинского С'езда Советов, т. к. территория каждой из Союзных Республик не может быть изменена без их согласия (ст. 6 Союзной Конституции от 6 июля 1923 г.); при этом, усматривая всю важность вопроса об изменении границ УСРР, III сессия ВУЦИК'а 8-го созыва ограничила право ВУЦИК'а в этом отношени: в то время, как Конституция УСРР от 10 — 14 марта 1919 года установление и изменение границ Республики не отнесла к исключительному ведению Всеукраинского С'езда Советов (ст. ст. 10 и 6 п. „б"), Положение о ВУЦИК от 12 декабря 1924 г. относит к ведению ВУЦИК лишь разрешение вопросов об изменении границ УССР, но требует представления ВУЦИК'ом решений его по этим вопросам на последующее утверждение Всеукраинского С'езда Советов;

з) рассматривает вопросы об изменении Конституции УССР со внесением их на утверждение Всеукраинского С'езда Советов, т. к. решение вопросов об изменении Конституции есть функция власти учредительной, а таковая в каждой Союзной Республике принадлежит не ЦИК'у данной республики, а ее общереспубликанскому С'езду Советов (ст. ст. 10 и 6 п. „а" Конституции УССР); при этом изменение Конституции каждой Союзной Республики есть право данной республики, а не органов Союза ССР, как это и указано в ст. 24 Договора об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 г. и подтверждено в ст. 5 Союзной Конституции от 6 июля 1923 г. указанием, что союзные республики вносят в соответствии с настоящим Договором изменения в свои конституции, т. е. осуществляют свою суверенность;

и) возбуждает в порядке инициативы вопросы об изменении Конституции Союза ССР, со внесением соответствующих предложений на рассмотрение ЦИК Союза ССР, т. к. по силе ст. 25 Союзного Договора от 30 декабря 1922 г. изменение и дополнение Союзного договора принадлежит не каждой Союзной Республике, но лишь органу Союза ССР в лице С'езда Советов Союза ССР; следовательно, и изменение Союзной Конституции, как акта, основанного на Союзном Договоре и являющегося актом договорного соглашения всех вступивших в Союз Республик, может быть произведено лишь органом Союза, как таким органом, который Союзными Республиками признан выражающим волю всего Союза;

к) утверждает проекты Кодексов, а равно всех декретов и постановлений, определяющих общие нормы политической и

экономической жизни УССР, либо вносящих коренные изменения в существующую практику государственных органов Республики, т.-е. осуществляет в полной мере функции законодательства, оставляя за собою издание лишь общих норм и мер, предоставляя все остальное своему исполнительному и распорядительному органу — Совнаркому УССР;

л) разрешает иные вопросы, которые будут внесены на его разрешение Президиумом ВУЦИК или которые будут поставлены на свое рассмотрение самой сессией, т.-е. как вопросы общегосударственного значения, так и вопросы обще-государственного значения не имеющие (ст. 6 пункты I и II Конституции УССР 1919 г.). Это значит, что компетенция ВУЦИК'а никаким конституционным актом не ограничена: Советская Конституция и Советские конституционные акты устанавливают для верховных органов лишь их состав и форму их деятельности, но не круг их функций, т. к. строят деятельность этих органов не по принципу их прав и полномочий, а по началам обязанности, или, точнее, рассматривают их деятельность как осуществление их социальных функций, которые имеют тенденцию не к сужению, а к расширению по пути слияния хозяйства общегосударственного с общенародным.

Право инициативы, то-есть право внесения вопросов на обсуждение сессиии ВУЦИК, имеют: а) Президиум ВУЦИК, б) Президиум ЦИК Союза ССР, в) Совнарком УССР, г) прежде губисполкомы УССР, ныне окрисполкомы УССР, д) члены ВУЦИК'а (ст. 12). Это не есть право лишь законодательной инициативы, т.-е. внесения лишь законопроектов или предложения выработать и издать закон. Это есть право внесения вопросов как в области законодательства, так и в области управления и хозяйства, так как ВУЦИК есть верховный орган и законодательствующий, и управляющий, и хозяйствующий.

Помимо указанных выше учреждений и лиц, на обсуждение сессии ВУЦИК могут вносить свои вопросы:

а) ВУСПС, как организация, об'единяющая профессиональные союзы и имеющая возможность проводить, через высшие органы республики законы и мероприятия, касающиеся регулирования вопросов труда и вообще положения рабочего класса.

б) ЦК Комнезамов, как организация, об'единяющая незаможное селянство и имеющая законом установленную возможность влиять на направление политики Советского правительства в интересах широких масс незаможного селянства.

в) Сельский Господарь, как кооперативная организация, кооперирующая сельское население в производственные об'единения.

г) Красный Крест, как организация общественная благотворительного характера.

Но эти организации вносят лишь свои вопросы, то-есть вопросы, касающиеся их функций или соприкасающиеся с их

деятельностью, и притом вносят эти вопросы не непосредственно в сессию ВУЦИК, а через Президиум ВУЦИК'а (прим. к ст. 12), который, следовательно, вносит эти вопросы на обсуждение сессии ВУЦИК со своим заключением.

Все вопросы разрешаются ВУЦИК'ом открытым голосованием и притом простым большинством голосов (ст. 13); Советское конституционное право не знает, как общее правило, квалифицированного большинства ($^2/_3$, $^3/_4$ и т. д.) для решения каких-либо вопросов, как это имеется на Западе для решения вопросов конституционных и других за исключением случая отзыва депутата—члена сельсовета—по постановлению членов сельсовета. В этом последнем случае законодатель прямо устанавливает квалифицированный кворум, т.-е. участие в вынесении подобного рода постановления об отзыве данного депутата — члена сельсовета — не менее $^2/_3$ общего числа членов сельсовета. Однако, Советское конституционное право не отрицает поименного голосования, указывая в примечаии 2 к ст. 13 Положения о ВУЦИК, что поименное голосование производится по письменному заявлению 20 членов ВУЦИК'а: вопрос о форме голосования и открытая форма голосования для советского правосознания не есть вопрос принципа, а лишь удобства.

128. Президиум ВУЦИК'а является в период между сессиями ВУЦИК'а высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти УССР (ст. 15). Он избирается ВУЦИК'ом из своей среды на сессионном заседании в составе: Председателя ВУЦИК'а, Секретаря ВУЦИК'а (в настоящее время их два) и членов ВУЦИК'а в количестве по усмотрению ВУЦИК'а (ст. 16).

Функции Президиума ВУЦИК'а определены в ст. 19 Положения о ВУЦИК в следующем виде:

К ведению Президиума ВУЦИК относится:

а) наблюдение за проведением в жизнь Конституции УССР и за исполнением всех постановлений С'ездов Советов Союза ССР, Всеукраинских С'ездов Советов, ЦИК'а Союза ССР и ВУЦИК'а, то-есть осуществление функций контроля над действиями всех государственных учреждений УССР и должностных лиц данной республики.

б) Рассмотрение и утверждение бюджета УССР с последующим представлением на окончательное утверждение сессии ВУЦИК'а, то-есть осуществление законодательной функции — обязательное участие в издании государственного бюджета республики, утверждение коего предоставлено названным положением о ВУЦИК'е сессии ВУЦИК (ст. 11, п. „д").

в) Подготовка всех материалов к сессиям ВУЦИК'а, то-есть подготовительная деятельность по разработке вопросов, подлежащих обсуждению сессии ВУЦИК.

г) Издание декретов, постановлений и распоряжений, а равно рассмотрение и утверждение проектов декретов и постановлений, вносимых Совнаркомом УССР, то-есть законодатель-

ная, исполнительная и распорядительная, а равно хозяйственная функции, и утверждение мероприятий Совнаркома, как исполнительного и распорядительного органа ВУЦИК'а; при этом все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни УССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Республики, а также Кодексы законов должны вноситься на рассмотрение и утверждение сессии ВУЦИК; в исключительных случаях эти вопросы могут разрешаться и Президиумом ВУЦИК'а, но непременно с последующим внесением на утверждение сессии ВУЦИК.

д) Отмена постановлений СНК УССР, как органа, подотчетного ВУЦИК и ему подчиненного.

е) Избрание по представлению СНК УССР и освобождение от обязанностей каждого из Наркомов УССР, предоставление Совнаркому Союза своих кандидатов на должность Уполнаркомов Союза ССР при УССР, дача отзывов кандидатурам, выдвигаемым Наркоматами Союза ССР и заявление против них отводов, согласно ст. 11 Общего Положения о Народных Комиссарах Союза ССР от 12 ноября 1923 г. Этим перечислением указанных функций Президиума ВУЦИК подчеркивается: 1) Способ назначения на должность Народного Комиссара УССР: каждый Нарком Украинской Республики избирается на эту должность персонально Президиумом ВУЦИК'а, но из кандидатов, представляемых персонально же Совнаркомом Украины, также и освобождение от данной должности производится Президиумом ВУЦИК'а, в то время как на Западе в условиях парламентского режима каждый из министров избирается не персонально парламентом и не по представлению кабинета министров, а приглашается, в состав кабинета тем лицом, которому король или президент республики, как глава исполнительной власти, поручает составить кабинет министров, т.-е. премьер-министром, и утверждается в своем звании министра указом короля или президента республики, как главы исполнительной власти. Но не забудем что Совнарком не есть кабинет министров, а потому и порядок составления Совнаркома не тождественен с порядком составления кабинета министров, как равно не должны мы упускать из поля нашего зрения того, что Президиум ЦИК'а союзной республики и Президиум ЦИК'а Союза ССР совсем не равноценны президенту западно-европейской республики и не носители королевской власти, так как ЦИК не только глава власти исполнительной, но орган и законодательствующий, и исполнительный, и распорядительный, и хозяйственный, и контролирующий. 2) Суверенность союзной республики, выражающаяся в данном случае как в представлении Совнаркому Союза ССР кандидатов на должность уполномоченных Народных Комиссаров Союза ССР, то-есть выдвижение на эту должность лиц, наиболее, по мнению ЦИК'а данной союзной республики, для этого подходящих, так и в даче

отзывов по поводу кандидатур на эту должность, выдвигаемых органами власти Союза, т. е. Наркоматами Союза ССР, и в заявлении персональных отводов против лиц, неприемлемых с точки зрения интересов данной Союзной Республики.

ж) Отмена незаконных и нецелесообразных постановлений и распоряжений Народных Комиссаров и прочих центральных органов власти УССР, а равно местных С'ездов Советов, исполкомов и их президиумов, чем подчеркивается контролирующая и руководящая роль Президиума ВУЦИК'а по отношению к органам власти, избираемым высшею центральною властью — к Наркомам и прочим центральным органам власти УССР, и к органам местной власти, избираемым на местах местным населением и его местными представителями — к местным С'ездам Советов, исполкомам и их президиумам. Следовательно, право отмены постановлений и распоряжений Окрисполкомов и их Президиумов, а равно Окружных С'ездов Советов принадлежит исключительно ВУЦИК'у в лице его Президиума и, конечно, сессии ВУЦИК'а и Всеукраинскому С'езду Советов, но не Совнаркому УССР, который руководит деятельностью Окрисполкомов и разрешает разногласия между Окрисполкомами и Наркоматами УССР либо Уполнаркомами Союза ССР при УССР (ст. 7, п. п. „б" и „л" Положения о СНК УССР), но отменить постановления и распоряжения исполкомов не вправе: право отмены постановлений исполкомов принадлежит как самому данному исполкому, так и С'езду Советов, избиравшему данный исполком, и вышестоящему исполкому. Следовательно, право отмены постановлений и распоряжений Окрисполкома принадлежит, как самому данному Окрисполкому, так и Окружному С'езду Советов, так равно и ВУЦИК'у в лице его Президиума и, конечно, — сессии ВУЦИК'а и Всеукраинскому С'езду Советов. Единственно, что вправе сделать СНК УССР в отношении постановлений Окрисполкомов, это — приостановить данное постановление и представить его к отмене в ВУЦИК; лишь в самых крайних случаях, не терпящих отлагательства, СНК может отменить постановление Окрисполкома, но с обязательным доведением об этом до сведения Президиума ВУЦИК, который может с мнением СНК и не согласиться и его приостановление либо отмену отменить.

з) Отмена решений, приговоров и постановлений Верховного Суда УССР в порядке, указанном в Положении о судоустройстве (Собр. Узак. УССР 1925 г., № 92 — 93, ст. 522); в этом отношении ВУЦИК и его Президиум осуществляют функции власти судебной.

и) Рассмотрение протестов и представлений Прокурора Республики; в этом отношенни ВУЦИК — и его Президиум — осуществляет: 1) функции власти судебной, поскольку протест Прокурора Республики приносится на постановление Пленума Верховного Суда Республики по данному уголовному или гражданскому делу, и 2) функции административной юстиции, если протест Прокурора

республики принесен на действия, постановления и распоряжения иного органа власти, как, например, Совнаркома УССР Губисполкома и т. п.

к) Награждение орденом Трудового Знамени.

л) Разрешение вопросов административно-территориального деления УССР, где совпадают области хозяйства, управления и законодательства.

м) Разрешение всех прочих вопросов в порядке верховного управления, путем исправления мероприятий и распоряжений центральных органов власти либо дачи соответствующего распоряжения органам, подчиненным ВУЦИК'у, как по инициативе самого ВУЦИК'а и его Президиума, так и по представлению тех лиц и учреждений, кои имеют право вносить вопросы на обсуждение ВУЦИК'а.

Помимо этого Президиум ВУЦИК'а осуществляет право амнистии, то-есть право издания общего закона о прекращении целого ряда уголовных дел, об освобождении целого ряда осужденных, привлеченных либо подлежащих привлечению, от уголовной ответственности, и право помилования, т.-е. освобождение от уголовной ответственности персонально поименованных лиц. Это право Президиум ВУЦИК'а осуществляет согласно Конституции УССР (ст. 20 Положения о ВУЦИК). Союзная Контитуция от 6-го июля 1923 г. в ст. 1, п. „ц" указывает, что ведению Союза ССР в лице его верховных органов подлежит право амнистии, распространяемое на всю территорию Союза; след., Президиуму ВУЦИК принадлежит право амнистии и помилования, распространяемое на территорию УССР.

В области внутрисоюзных сношений — с органами Союза ССР — Президиум ВУЦИК'а осуществляет:

а) Право законодательной инициативы в верховных органах Союза ССР, возбуждая в них вопрос об издании законов, декретов и постановлений соответственно потребностям своей Союзной Республики.

б) Право опротестования постановлений СНК Союза ССР и верховных органов Союза ССР в том случае, когда эти постановления не соответствуют Конституции Союза ССР или УССР (принцип законности) или нарушают существенные интересы УССР (принцип целесообразности). При этом Президиум ВУЦИК'а приостанавливает распоряжения Наркомов Союза ССР в случае явного несоответствия данного распоряжения нормам Союзной Конституции или законодательству Союза или законодательству данной Союзной Республики; о каждом случае такого постановления ЦИК или Президиум ЦИК Союзной Республики немедленно сообщает Совнаркому Союза ССР и соответствующему Наркому Союза ССР (ст. 59 Конституции Союза ССР), от которых зависит или принять меры к устранению неправильности, замеченной ЦИК'ом Союзной Республики, или войти в ЦИК Союза со своими возражениями на протест ЦИК'а Союзной Республики.

в) Дача заключений по вопросам, относящимся к компетенции верховных органов Союза ССР в тех случаях, когда дача таких заключений не отнесена к компетенции Совнаркома УССР. Случаев, когда дача заключений отнесена к компетенции СНК УССР, Положение о СНК УССР указывает два: 1) предварительное рассмотрение и дача заключений по проектам декретов, постановлений и кодексов, подлежащих утверждению верховными органами Союза ССР, но с представлением этих заключений в подлежащих случаях на утверждение Президиума ВУЦИК и 2) предварительное обсуждение концессионных договоров союзного значения и составления по ним заключений союзным органам (ст. 7, п. п. „ж“ и „з“ Положения о СНК УССР).

Сношения от имени ВУЦИК'а с верховными органами Союза ССР и с Союзными Республиками ведутся Председателем и Секретарем ВУЦИК (ст. 23).

129. Председатель ВУЦИК'а избирается сессией ВУЦИК'а (ст. 25). Он действует в пределах полномочий, предоставленных ему Президиумом ВУЦИК и от имени последнего принимает необходимые меры распорядительного характера, доводя о них до сведения Президиума ВУЦИК на ближайшем заседании (ст. 27). Из этого видно, что Председатель ВУЦИК'а является органом подотчетным Президиуму ВУЦИК'а и потому сравнение Председателя ВУЦИК'а с президентом западно-европейской республики, который ни перед кем не ответственен и никому не подотчетен, является в корне неправильным. Председатель ВУЦИК'а, как и Председатель СНК, является лишь первым между равными ему членами Президиума ВУЦИК'а и членами ВУЦИК'а; он председательствует на сессии ВУЦИК'а и в заседаниях его Президиума (ст. 28); он действует в пределах полномочий, предоставленных ему Президиумом ВУЦИК'а; он принимает необходимые меры распорядительного характера не от своего имени, а от имени Президиума ВУЦИК'а и доводит о них до сведения Президиума ВУЦИК'а на ближайшем заседании последнего и следовательно, Президиум ВУЦИК'а имеет право утвердить или отменить меры, принятые его Председателем. Принцип коллегиального управления, а не единоличного, есть основной принцип деятельности высших органов центральной Советской власти.

Но в то же время все распоряжения Председателя ВУЦИК'а, как органа, действующего от имени Президиума ВУЦИК'а и по его уполномочию, обязательны к исполнению всеми государственными органами — центральными и местными, всеми должностными и частными лицами; все распоряжения Председателя ВУЦИК'а имеют силу распоряжений ВУЦИК'а, как верховного органа власти УССР и потому никто не имеет права отказаться от их исполнения под предлогом неизвестности для исполняющего, соответствует ли данное распоряжение Председателя ВУЦИК'а пределам его полномочий: контроль над действиями Председателя ВУЦИК'а принадлежит исключительно ВУЦИК'у и его Президиуму,

но не подчиненным им государственным органам, должностным и частным лицам. Высокое положение Председателя ВУЦИК'а создает неоспоримую для подчиненных ВУЦИК'у государственных органов и должностных лиц, а тем более для частных лиц, презумпцию законности, действительности и целесообразности каждого распоряжения Председателя ВУЦИК'а, доколе оно не отменено или не изменено самим же Председателем ВУЦИК'а или ВУЦИК'ом в его сесии, или его Президиумом и конечно — Всеукраинским С'ездом Советов.

130. Секретарь ВУЦИК'а избирается сессией ВУЦИК'а (ст. 29). Он руководит деятельностью Секретариата ВУЦИК'а (ст. 33) и ведет от имени Президиума ВУЦИК'а сношения с советскими учреждениями, общественными организациями и частными лицами (ст. 32). Поэтому все его предложения, как делаемые от имени Президиума ВУЦИК'а, обязательны к исполнению всеми государственными учреждениями, должностными лицами, общественными организациями, а равно частными лицами и их об'единениями.

В случае болезни или отсутствия Председателя ВУЦИК'а Секретарь ВУЦИК'а исполняет его обязанности до избрания ВУЦИК'ом заместителя Председателя ВУЦИК'а.

131. Совет Народных Комиссаров состоит из: а) Председателя, б) Народных Комиссаров и в) других лиц, особо избираемых ЦИК'ом по своему усмотрению. Члены СНК во всякое время могут быть сменены ЦИК'ом (ст. 15 Конст. УСРР).

Совнаркому принадлежит общее управление делами Республики (ст. 37 Конст. РСФСР). В осуществление этой задачи Сов. Нар. Ком. издает декреты, распоряжения, инструкции и вообще принимает меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни (ст. 38 Конст. РСФСР).

Таким образом, СНК, в отличие от западно-европейского Кабинета Министров, обладающего лишь исполнительною властью, есть орган и законодательствующий, и управляющий, и хозяйствующий.

Являясь органом, состоящим из лиц, назначаемых и сменяемых ЦИК'ом, Сов. Нар. Ком. подотчетен и ЦИК'у и С'езду Советов Республики.

Сов. Нар. Ком. вправе принимать к своему рассмотрению все вопросы и дела, относящиеся к области законодательства и управления страною, но собственною властью он вправе разрешать те или иные вопросы или дела лишь по общему или специальному полномочию ЦИК'а. При отсутствии же такого полномочия решения СНК представляются на утверждение ЦИК'а (ст. 16 Конст. УССР). ЦИК вправе отменить или приостановить всякое постановление и решение Совнаркома.

Однако существует целый ряд вопросов, которые ЦИК по Конституции не имеет права передать на окончательное решение Совнаркома. Это вопросы: а) утверждения, изменения и допол-

нения Конституции, которые подлежат компетенции власти учредительной, принадлежащей исключительно С'езду Советов Республики, б) об'явление войны и заключение мира, подлежащие компетенции верховного органа государственной власти, каковым является С'езд Советов Союза ССР и разрешение которых передано по Конституции ЦИК'у лишь в экстренных исключительных случаях невозможности быстро провести выборы и созвать С'езд Советов Республики, и в) все постановления и решения Сов. Нар. Ком., имеющие крупное общеполитическое значение, дающие общее направление деятельности Рабоче-крестьянского правительства (напр., замена продразверстки продналогом, изменение организации судов и ведения судебных дел, изменение форм землеустройства и землепользования, установление новых условий охраны труда и т. п.); все постановления СНК по вопросам этой категории представляются на рассмотрение и утверждение ЦИК'а (ст. 41 Конст. РСФСР и ст. 10 Конст. УССР).

Сверх того исключительно ЦИК'у, а не Совнаркому, подведомственны следующие вопросы: а) избрание и смещение Народных Комиссаров и Председателя Совета Народных Комиссаров,— б) распределение государственных доходов и сборов между центральной и местной властью, в) срок и порядок избрания местных органов Советской власти, норма представительства и общее положение относительно внутренней организации этих органов (напр., издание положения о губ. и окр. с'ездах, губ. или окрисполкомах, сельсоветах и т. п.), разграничение предметов ведомства и власти между ними, равно как разграничение таковых между ними и органами Центральной Советской власти; вопросы эти, как чисто конституционные, относящиеся к организации органов Советской государственной власти, подлежат разрешению ЦИК'а (ст. 19 Конст. УССР и ст. 32 Конст. РСФСР).

Но есть ряд вопросов, которые решаются властью как С'езда Советов Республики, так и ЦИК'а; это — а) установление и изменение границ Республики, б) сношение с иностранными государствами, в частности — об'явление войны и заключение мира, в) установление основ организации вооруженных сил, г) установление основ социалистического строительства в области народного хозяйства и д) утверждение годичного бюджета (росписи или плана государственных доходов и расходов): ст. ст. 11 и 19 Конст. УССР. Об'явление войны и заключение мира и установление и изменение границ Республики, как мы указывали выше, отнесены к компетенции С'езда Советов Республики и решаются окончательно ЦИК'ом лишь как исключение: „в случае срочности, при невозможности своевременного созыва С'езда Советов". В настоящее время п. „б", „в", „г" — отнесены к компетенции Союза.

По своей конституции и по способу своего образования так же, как и об'ему своих прав, Совет Народных Комиссаров

не равнозначущ с Кабинетом Министров западных стран. На Западе, где существует система парламентаризма, Кабинет (правительство) образуется таким образом: король или президент республики поручает определенному лицу, пользующемуся наибольшим авторитетом у данного состава нижней палаты парламента, стать во главе правительства, принять на себя звание премьер-министра и составить список лиц, которых он приглашает к себе в сотрудники по кабинету, т.-е. министров. Таким образом при системе парламентаризма одно лицо — премьер-министр — является ответственным за весь кабинет министров, которых он сам себе подбирает и выбор которых является для короля или для президента обязательным: они утверждают их своими королевскими указами или приказами президента республики.

По Советской Конституции, как Председатель Совета Народных Комиссаров, так и Народные Комиссары избираются Центральным Исполнительным Комитетом, и согласие Предсовнаркома на избрание кого-либо на должность Наркома никакого юридического значения ни для ЦИК'а, ни для данного Наркома не имеет. И тем не менее Совет Народных Комиссаров, как коллективный орган, установленный для общего управления делами Республики и для об'единения деятельности всех Нар. Комиссаров, есть единый орган, а не только совокупность Наркомов: он выносит свои решения и постановления и издает декреты от своего имени обязательные для всех Наркоматов и является органом, подотчетным и ЦИК'у, и С'езду Советов Республики и перед ними, *как одно целое*, ответственным за всю свою политику, за все свои мероприятия, за все недочеты в деятельности каждого из Народных Комиссариатов в центре и на местах.

132. СНК, как орган законодательный. Не будучи верховным органом, имея своею задачею лишь общее управление республикою и являясь лишь исполнительным и распорядительным органом соответствующего ЦИК'а, Совет Народных Комиссаров осуществляет в то же время и функцию законодательную. Доказательства этого мы имеем не только в общих предпосылках построения Советской государственной системы, не только в общем принципе Советской государственности, отрицающем разделение властей, вручающем законодательство и управление одному и тому же органу и допускающем поручение издавать законы органу управляющему. Доказательства предоставления Совету Народных Комиссаров функции законодательной, мы имеем и в тексте действующего законодательства. Ст. 26 Конституции РСФСР 1925 г. устанавливает, что на рассмотрение и утверждение ВЦИК'а должны обязательно восходить все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни республики, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов республики.

Аналогичное постановление содержится в ст. 18 Конституции Союза ССР. Отсюда следует, что все остальные декреты и постановления не нуждаются в обязательном восхождении на рассмотрение и утверждение ВЦИК'а и, следовательно, подлежат рассмотрению и утверждению следующего — в порядке последовательности сверху вниз — органа, т.-е. Совета Народных Комиссаров. И действительно ст. 34 той же Конституции РСФСР указывает, что СНК РСФСР издает декреты и постановления, обязательные к исполнению на всей территории республики, но он осуществляет эту функцию в пределах прав, предоставленных ему ВЦИК'ом и на основании особого Положения о СНК, издаваемого в развитие настоящей статьи. Аналогичное содержание имеет ст. 38 Конституции СССР.

Это право издавать декреты и есть осуществление законодательной функции в виду полного отождествления советским законодательством и советскою юридическою терминологиею слов: закон и декрет. Правда, иногда советский законодатель дает своим законодательным актам, которые он считает наиболее важными, наименование закон, как например — закон о комитетах незаможных селян, закон о лесах и т. п. Однако и другие, не менее важные законодательные акты, носят наименование декрет, как например, декрет об образовании Рабочего и Крестьянского Правительства, декрет о восьмичасовом рабочем дне, декрет о суде, декрет о земле и т. д. Можно с полной уверенностью утверждать, что в первое, после Октябрьской революции время, наименование декрет, покрывало собою и закон и административное распоряжение, что в этот период времени термин закон, как наименование законодательных актов, не употреблялся, за исключением разве названия: Кодекс законов об актах гражданского состояния и что с термином декрет конкурировал термин положение, например, положение о Народном Суде, положение о социальном обеспечении трудящихся, положение о единой трудовой школе и т. д. С другой стороны, законодатель под декретами и понимал именно то, что является законодательным актом, законом. Так, в постановлении VI Всерос.-Чрезвычайного С'езда Советов о точном соблюдении законов от 8 ноября 1918 г. говорится: „За год революционной борьбы рабочий класс России выработал основы законов РСФСР... Исходя из этого, Всерос. Чрезв. VI С'езд постановляет: 1) призвать всех граждан Республики, все органы и всех должностных лиц Сов. власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР, изданных и издаваемых центральной властью..."

Итак, с точки зрения терминологии советского законодателя декрет и закон — термины тождественные, и потому право издания декретов вполне равносильно праву издания законов и следовательно, СНК, имеющий право издания декретов, имеет право издания законов, т.-е. осуществляет и законодательную

функцию, или, иначе говоря, является органом исполнительным и распорядительным и в то же время органом законодательным, т.-е. одновременно и управляющим и законодательствующим. Но функцию законодательную СНК осуществляет не как орган верховный, не по праву, присущему верховному органу либо высшему, заменяющему верховный орган, но в силу прямого на то указания конституции, как это имеется в отношении Президиума ЦИК'а, о котором конституция положительно указывает, что он в период между сессиями ЦИК'а, является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом: смотри ст. 28 Конституции Союза ССР и ст. 27 Конституции РСФСР 1925 г. Функцию законодательную СНК осуществляет не на основании присущих ему по конституции прав, не в силу компетенции, присвоенной ему самим законом, но в пределах прав, предоставленных ему ЦИК'ом: смотри ст. 38 Конституции Союза ССР и ст. 34 Конституции РСФСР 1925 г.— в пределах прав, предоставленных ему ЦИК'ом и на основании специального Положения о СНК, издаваемого в развитие этого принципа, принципа делегации. СНК осуществляет законодательную функцию не по собственному праву, а на основе делегирования ему этого права ЦИК'ом, в силу поручения ему ЦИК'ом издавать декреты и постановления, обязательные к исполнению на всей территории: для декретов СНК республики на всей территории соответствующей республики, а для декретов СНК Союза ССР на всей территории Союза ССР.

Аналогичные нормы о компетенции СНК содержатся также и в конституции остальных советских республик.

Однако, существует среди советских юристов мнение, что Совнаркому не принадлежит право издания законов, что СНК имеет право издания лишь указов, актов управления, которые не должны противоречить закону. Этим СНК уподобляется западно-европейскому кабинету министров, т.-е. органу, сосредоточивающему в себе всю полноту власти исполнительной и не имеющему права осуществлять функцию законодательную. Ниже, в параграфе, посвященном Совету Народных Комиссаров, мы подробно останавливаемся на установлении различия между кабинетом министров Запада и СНК Советских республик, различия функционального и организационного. Мы считаем, что в силу отсутствия у нас разделения властей, как принципа политического, отождествлять — и даже стремиться отождествлять — наш СНК и западный кабинет министров нет решительно никаких оснований ни в советском правосознании, ни в основанном на нем тексте советского законодательства.

Напомним при этом, что учение о взаимоотношениях между законом и указом, между актом парламентским, изданным при непременном участии народного представительства и указом, приказом, ордонансом, издаваемым королем по совету назначаемых им и независимых от народного представительства министров — это учение родилось и развивалось на почве классовой

борьбы в рамках государственного аппарата, на почве стремления буржуазии, заседавшей в парламенте и об'явившей акты парламента выражением общей воли нации, подчинить своему влиянию короля и его министров, осуществлявших далеко не всегда желания буржуазии, но сплошь и рядом игравших на руку помещикам-феодалам. Поэтому буржуазия и провозгласила принцип непротиворечия указа короля законам парламента, как вывод из другого принципиального положения, что законом в формальном смысле признается лишь акт, изданный с согласия народного представительства. В условиях же Советской государственности, классовая борьба в рамках государственного аппарата отсутствует и положительно невозможна классовая борьба между органом законодательствующим и органом управляющим; поэтому в системе советского государственного аппарата отсутствует и положительно невозможен орган, занятый исключительно законодательствованием, как и орган, занятый исключительно управлением. ЦИК не есть орган исключительно законодательствующий; это — верховный орган законодательный, распорядительный и контролирующий (ср. ст. 24 Конст. РСФСР 1925 г.). Президиум ЦИК не есть орган, только лишь издающий законы или только лишь управляющий; это есть высший законодательный, исполнительный и распорядительный орган (ср. ст. 29 Конст. СССР) или высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган (ср. ст. 27 Конст. РСФСР 1925). Равным образом и СНК не есть орган, занятый лишь управлением в узком техническом значении этого слова; СНК образуется не для управления только, но для „общего управления“ республикой, а в состав понятия общего управления входят и издание актов, устанавливающих права и обязанности населения, т.-е. законы в материальном смысле (определения Лабанда и Еллинека); являясь органом ЦИК'а „исполнительным и распорядительным“ (ст. 37 Конст. СССР), СНК в то же время осуществляет функцию по изданию декретов, т.-е. актов законодательных (ст. 38 Конст. СССР и ст. 34 Конст. РСФСР 1925 г.).

Наконец, противоположение ЦИК'а, как органа законодательствующего, СНК, как органу управляющему, да еще противоположение на почве борьбы классовых интересов, положительно беспочвенно и абсурдно: как ЦИК, так и СНК — органы одной и той же диктатуры пролетариата, а не проводники интересов один одного класса, а другой другого. Но и по существу издаваемых ими актов нельзя к ним применить противоположение актов ЦИК'а актам СНК по принципу классового противоречия: в каждом из них находит свое осуществление программа диктатуры рабочего класса.

Что же касается того, что акты СНК не должны противоречить актам ЦИК'а, то это требование вполне естественно. Оно вытекает из общего положения, что всякий акт, исходящий от любого органа власти, не может противоречить актам всех выше-

стоящих органов государственной власти. Это положение вполне применимо и к советскому государственному строю, где оно и действует в полной мере. Но это положение применимо и к актам Президиума ЦИК'а, которые не должны противоречить актам, принятым сессиями ЦИК'а, и к актам самого ЦИК'а (сессии), которые не должны противоречить актам С'езда Советов данной республики и Союза ССР; однако, в силу этого и ЦИК и Президиум ЦИК не перестают быть органами законодательными, осуществляющими законодательную функцию. Отсюда следует, что акты СНК не могут нарушать постановлений, принятых вышестоящими органами, но эти акты не перестают считаться законами, если они подходят под эту категорию актов с точки зрения материальной, когда они устанавливают права и обязанности населения, и с точки зрения формальной, когда они прошли путь, установленный для прохождения актов законодательных.

133. Совет Народных Комиссаров УССР. В предыдущем отделе мы изложили конструкцию и компетенцию СНК на основании текста Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции УССР 1919 г., как основное ядро института правовых норм, регулирующих образование и деятельность этого органа государственной власти. В настоящее время СНК функционирует в общем на тех же, изложенных нами выше основаниях, но с некоторыми изменениями, внесенными в его конструкцию и сферу его деятельности, вследствие образования СССР и вхождения УССР в это союзное государственное об'единение.

На Украине в настоящее время действует „Положение о СНК УССР", утвержденное 3-ею сессиею ВУЦИК VIII созыва 12 октября 1924 г. (Собр. Узак. 1924 г., № 45, ст. 277). По этому положению СНК УССР образуется ВУЦИК'ом и является „его исполнительным и распорядительным органом" (ст. 1). Означает ли это, что в настоящее время СНК утратил свое право законодательного органа? На этот вопрос мы должны ответить отрицательно: согласно этого положения, к предметам ведения СНК УССР относится в числе прочих функций также и рассмотрение и утверждение декретов и постановлений в пределах, предусмотренных Конституцией УССР, положением о ВУЦИК и другими постановлениями законодательных органов как УССР, так и СССР (ст. 7, п. „г"). Это означает, что в настоящее время СНК УССР действует в области законодательства по общему либо специальному полномочию от ВУЦИК так же, как это было предусмотрено и в ст. 15 Конституции УССР 1919 г., где указано, что СНК вправе принимать к своему рассмотрению все вопросы и дела, относящиеся к области законодательства и управления страной, но разрешать собственной властью он вправе те или иные вопросы лишь по общему или специальному полномочию ВУЦИК, а, при отсутствии такового полномочия представляет свои решения на утверждение ВУЦИК. Сравнение текстов обеих этих статей: ст. 7 п. „г" Положения о СНК УССР 1924 г. и ст. 16

Конституции УССР 1919 г. показывает, что СНК в настоящее время является таким же законодательным органом, каким он был и ранее. Самый принцип отделения функции законодательной от функции исполнительной совершенно чужд советскому правосознанию, и потому СНК, являясь исполнительным и распорядительным органом ВУЦИК, осуществляет и законодательную функцию по уполномочию от ВУЦИК, по делегации ВУЦИК'ом Совнаркому своих законодательных прав.

В связи с разделением Конституцией СССР от 6 июля 1923 г. Народных Комиссариатов на три категории: а) общесоюзные, б) об'единенные и в) самостоятельные (см. ст. 50 Конституции СССР), изменен согласно Положению о СНК УССР и состав Совнаркома Украины в смысле прав его членов, введено разделение членов СНК на участвующих в нем с решающим и с совещательным голосом. Члены СНК с решающим голосом: а) Председатель СНК, б) его Заместитель, в) Наркомы самостоятельных и одноименных об'единенных Наркоматов, г) Уполнаркомы общесоюзных Наркоматов, если особым постановлением ВУЦИК им предоставлено право решающего голоса, и д) другие лица, коим право решающего голоса предоставлено в Совнаркоме УССР специальным постановлением ВУЦИК (ст. 2). Участвующими в СНК УССР с правом совещательного голоса являются: а) Уполнаркомы общесоюзных Наркоматов, если особыми постановлениями ВУЦИК им не предоставлено право голоса решающего, б) Председатель ГПУ УССР, в) представители: Подготовительной Комиссии, Государственной Плановой Комиссии и Концессионной Комиссии, г) Управляющий делами СНК, д) прочие лица, относительно которых состоялось специальное постановление самого СНК (ст. 3).

Из этого мы видим, что Уполнаркомы общесоюзных Наркоматов обязательно участвуют в СНК УССР, т. к. это их право, предусмотренное Конституциею Союза ССР, и они имеют право совещательного голоса безусловно, а решающего голоса лишь в том случае, когда за тем или иным Уполнаркомом особым постановлением ВУЦИК это право установлено. В этом усматривается осуществление принципа суверенности союзных республик, подтвержденное в этом отношении ст. 18 Договора об образовании СССР от 30 декабря 1922 г. и ст. 67 Конституции СССР от 6 июля 1923 г.

Заметим кстати, что Уполнаркомы, предусмотренные Союзным Раб.-Крест. договором между РСФСР и УССР от 28 декабря 1920 г., во-первых, были представителями 7-ми об'единенных Наркоматов РСФСР: 1) военных и морских дел, 2) Высший Совет Народного Хозяйства, 3) внешней торговли, 4) финансов, 5) труда, 6) путей сообщения, 7) почт и телеграфов, и, во-вторых, носили название: Уполномоченный Народного Комиссариата (финансов, труда и т. п.) РСФСР при Совнаркоме УССР. Согласно же Союзной Конституции и Положения о СНК УССР, Уполнаркомы

являются представителями 5-ти общесоюзных Наркоматов СССР: 1) по иностранным делам, 2) по военным и морским делам, 3) внешней торговли, 4) путей сообщения, 5) почт и телеграфов и носят название: Уполномоченный Народного Комиссариата (путей сообщения, внешней торговли и т. п.) Союза ССР при УССР.

Уполномоченные Наркоматов Союза ССР при УССР — безотносительно к тому, пользуются ли они в СНК УССР голосом решающим или только совещательным — по Положению о СНК УССР под'отчетны в своей деятельности Совнаркому Украины, который имеет общее наблюдение за их деятельностью, согласовывает их деятельность как между ними, так и с наркоматами и другими ведомствами Украины, руководит их деятельностью в пределах, предусмотренных общесоюзным законодательством (ст. 7, п. „в") и рассматривает отчеты об их деятельности (ст. 7, п. „к"), а равно разрешает разногласия между Наркомами УССР и Уполнаркомами Союза ССР при УССР как между собою, так и с Губисполкомами, по вопросам, входящим в компетенцию СНК УССР (ст. 7, п. „л"), и имеет право рассматривать и разрешать протесты и жалобы в подлежащих случаях на действия Уполнаркомов Союза ССР при УССР (ст. 7, п. „м"). Таким образом компетенция СНК УССР, как одного из органов центральной верховной власти Украины, распространяется и на Уполнаркомов, т. е. уполномоченных Наркоматов Союза ССР, непосредственно им подчиненных (ст. 53 Конституции СССР). В этом отношении мы снова встречаемся с принципом двойной подчиненности, который мы рассматривали при обзоре компетенции отделов Исполкомов. Как Исполком является высшим органом власти в пределах своей территории и в границах своей компетенции и руководит деятельностью всех местных органов государственной власти, подведомственных данному исполкому, так и СНК является одним из высших органов власти на всей территории Украины и руководит деятельностью всех органов власти УССР, ему подведомственных, к числу которых относятся и уполномоченные Наркоматов Союза ССР, при чем каждая союзная республика, в частности и УССР, имеет право отвода против назначения того или иного лица на должность уполномоченного того или иного общесоюзного Наркомата. Таким образом, и в этом отношении — в сфере влияния органов центральной власти союзной республики на персональный состав Уполнаркома и на их деятельность — обеспечена Союзною Конституциею суверенность каждой союзной республики.

Сверх указанных выше лиц, входящих в состав СНК УССР с решающим голосом и участвующих в нем с голосом совещательным, на заседаниях СНК УССР имеют право присутствовать и участвовать с совещательным голосом: а) члены ВУЦИК и ЦИК СССР, — б) председатели Губ., теперь Окр., исполкомов УССР и их заместители, в) заместители Наркоматов УССР

(в отсутствие своих Наркомов они имеют в заседаниях СНК решающий голос), г) члены Колегий Наркоматов УССР, д) Председатель Всеукраинского Совета Профессиональных Союзов (ВУСПС) и е) прочие лица, по специальному постановлению СНК УССР (ст. 4).

134. Функции СНК УССР. По своей компетенции, предусмотренной названным положением о СНК УССР, Совнарком Украины является органом: а) руководящим областью управления, б) законодательствующим, в) контролирующим.

В качестве органа власти, руководящего деятельностью других органов власти в области управления, СНК УССР:

а) руководит деятельностью Наркоматов и всех ведомств УССР (ст. 7 п. „а“), давая им соответствующие указания, директивы, задания, раз'яснения;

б) руководит деятельностью Губисполкомов в пределах действующего законодательства (ст. 7, п. „б“), проводя таким образом общегосударственные мероприятия через эти органы местного самоуправления;

в) рассматривает и осуществляет мероприятия в области общего управления УССР (ст. 7 п. „г“), являясь таким образом органом, непосредственно управляющим, осуществляющим то, что называется функциею власти исполнительной,

г) разрешает разногласия между Наркоматами УССР и Уполнаркомами Союза ССР при УССР как между собою, так и с Губисполкомами по вопросам, входящим в компетенцию СНК УССР (ст. 7, п. „л“), об'единяя таким образом деятельность центральных органов власти и органов местного самоуправления, являющихся в то же время органами государственной власти на местах;

д) распоряжается резервными, дотационными и другими фондами Правительства УССР (ст. 7, п. „с“) и таким образом фактически влияет на проведение в данной Союзной Республике политики, соответствующей интересам ее экономики.

В качестве органа законодательствующего, СНК УССР:

а) рассматривает и утверждает декреты и постановления в пределах, предусмотренных Конституциею УССР, Положением о ВУЦИК и другими постановлениями высших законодательных органов, как УССР, так и СССР (ст. 7, п. „г“) т.-е. осуществляет законодательные функции по делегации (поручению) от ВУЦИК;

б) предварительно рассматривает проекты декретов и постановлений, а также кодексов, вносимых на утверждение ВУЦИК'а и его Президиума (ст. 7, п. „д“), т.-е. является органом подготовительным в деле издания законов и их кодесов, но тем не менее органом, участие которого в этой области обязательно в силу порядка прохождения законов, по которому законы и кодексы поступают в ВУЦИК не непосредственно, а лишь через СНК УССР;

в) предварительно рассматривает и дает свои заключения по проектам декретов, постановлений и кодексов, подлежащих

утверждению верховными органами Союза ССР, при чем в подлежащих случаях представляет эти заключения на утверждение Президиума ВУЦИК (ст. 7, п. „ж"), в чем проявляется обязательное участие СНК УССР в законодательстве Союза, верховные органы которого имеют устанавливать общие для всего Союза правовые нормы, но обязательно с принятием во внимание местных особенностей и с учетом мнения и заключения высших органов Союзных Республик;

г) предварительно обсуждает концессионные договоры союзного значения и представляет по ним заключения союзным органам, а также предварительно утверждает концессионные договоры от имени УССР и самостоятельно утверждает концессионные договоры местного значения в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР (ст. 7, п. „а"), являясь таким образом высшим органом Союзной Республики, мнение коего по вопросам концессии во всяком случае обязательно должно иметься высшими органами Союза ССР в виду при разрешении вопроса о концессии;

д) рассматривает и вносит на утверждение ВУЦИК бюджет УССР и предварительно рассматривает проекты смет органов Наркоматов Союза ССР, действующих на территории УССР (ст. 7, п. „и"), т.- е. является органом, участвующим обязательно в прохождении бюджетного законодательства не только своей Республики, но и всего Союза ССР;

е) утверждает штаты Наркоматов и других учреждений УССР (ст. 7, п. „н"), т.- е. является законодательствующим органом в области создания советского государственного аппарата союзной республики, осуществляющим и в этой области ее суверенность.

В качестве органа к о н т р о л и р у ю щ е г о, СНК УССР:

а) наблюдает за деятельностью Уполнаркомов Союза ССР и согласовывает их деятельность как между собою, так и с Наркоматами и другими ведомствами УССР, а также руководит их деятельностью в пределах, предусмотренных общесоюзным законодательством (ст. 7, п. „в") и этим осуществляет суверенность своей Союзной республики в отношении органов Союза ССР;

б) рассматривает отчеты о деятельности Наркоматов УССР и Уполнаркомов Союза ССР (ст. 7 п. „к"),— и этим контролирует работу не только Наркоматов своей республики, но и местных органов Наркоматов Союза, осуществляя и в этом отношении суверенность своей Союзной республики;

в) рассматривает и разрешает протесты на постановления Украинского Экономического Совещания (Укр. ЭКОСО, заменившего собою Украинский Экономический Совет: УЭС) и других комиссий при СНК УССР, а также протесты и жалобы на действия Наркоматов УССР и в подлежащих случаях Уполнаркомов Союза ССР при УССР (ст. 7, п. „м"), осуществляя функции контроля и юрисдикции (разрешения жалоб и протестов) по отно-

шению не только к своим комиссиям, как своим подсобным органам, но и к Наркоматам своей республики, чьи руководители — Наркомы — входят в состав СНК УССР, а также и по отношению к Уполнаркомам Союза ССР при УССР, т. е. к органам Союза, и действуя в данном случае как высший орган суверенной Союзной республики;

г) приостанавливает и представляет к отмене в Президиум ВУЦИК постановления Окрисполкомов, а также непосредственно отменяет их в экстренных случаях, не терпящих отлагательства, с доведением об этом до сведения Президиума ВУЦИК (ст. 7, п. „п“), распространяя таким образом свой контроль на органы местного советского самоуправления, при чем в этом отношении СНК, как общее правило, не имеет права непосредственной отмены постановлений Окрисполкомов, как органов непосредственно ему не подведомственных, а находящихся в известной подотчетности ВУЦИК'у, но имеет лишь право постановление Губисполкома, в сущности, приостановить и представить Президиуму ВУЦИК свое мнение о необходимости отмены данного постановления Окрисполкома;

д) рассматривает отчеты и доклады местных исполкомов (ст. 7, п. „р“), распространяя таким образом свой контроль не только на Окрисполкомы, но и на все местные исполкомы, нижестоящие, и таким образом согласовывая деятельность местных органов самоуправления с деятельностью центральных органов государственной власти.

Но ко всему этому необходимо прибавить, что круг ведения СНК далеко не исчерпывается теми либо другими предметами, точно указанными в законе вообще и в Положении о СНК УССР, в частности. Советская Конституция совершенно не знает принципа ограниченности компетенции высших органов центральной власти законом: как ЦИК не ограничен кругом своих предметов, строго и раз навсегда закрепленным за ним конституциею страны, так и СНК не имеет и не может иметь строго и навсегда замкнутого круга своей компетенции; не напрасно же СНК именуется органом исполнительным и распорядительным ЦИК'а и поэтому компетенция СНК целиком зависит от ЦИК'а и компетенции последнего. Поэтому ЦИК вправе во всякое время как сузить пределы ведомства СНК, как органа, ЦИК'у подчиненного, так и расширить ее, передав ему разрешение всякого рода вопросов по праву делегации (поручения) от ВУЦИК'а. Это и зафиксировано в том же положении о СНК УССР в ст. 7, пункта „е“ и „т“, в силу коих к предметам ведения СНК УССР отнесены: 1) п. „е“: рассмотрение и разрешение вопросов, которые ВУЦИК или его Президиум признают необходимым передать Совнаркому УССР, и 2) п. „т“: разрешение всех других вопросов, отнесенных к ведению СНК УССР действующим законодательством.

СНК УССР, как и СНК каждой союзной республики, является одним из центральных органов власти своей республики. Поэтому

компетенция его распространяется на всю территорию УССР и потому все декреты и постановления СНК УССР, состоявшиеся в пределах его компетенции, обязательны для всех учреждений, должностных и частных лиц на всей территории УССР и не могут быть отменены или приостанавливаемы никем, кроме ВУЦИК'а или его Президиума, а также СНК и ЦИК Союза СССР (ст. 9). ВУЦИК и его Президиум вправе приостановить и отменить декрет или постановление СНК УССР потому, что СНК УССР есть орган, действующий от имени ВУЦИК и по его уполномочию, т.-е. есть исполнительный и распорядительный орган ВУЦИК'а, и подчинен ВУЦИК'у. СНК СССР и ЦИК СССР вправе приостановить и отменить декрет или постановление СНК УССР потому, что СНК и ЦИК СССР являются верховными органами Союза ССР, выразителями воли всего Союза и потому обязанными устранять все, что так или иначе может нарушить единство хозяйственного плана и политики всего Союзного об'единения Советских Социалистических Республик.

135. Опротестование постановлений СНК. В отношении постановлений СНК УССР весьма интересно отметить правовой институт, резко отличающий положение СНК от западно-европейского кабинета министров: право обжалования и опротестования постановлений (не декретов) СНК. Практика Западной Европы не знает этого права обжалования постановлений кабинета министров: кабинет министров есть орган верховной власти, высший орган исполнительной власти; по принципу разделения властей постановления кабинета министров окончательны и никакому обжалованию либо опротестованию не подлежат. Единственная возможность поставить вопрос о законности или целесообразности постановления кабинета министров на обсуждение парламента и притом нижней его палаты — это запрос министерству или главе кабинета — премьер-министру (интерпелляция). СНК по Советской Конституции есть орган ВУЦИК, его исполнительный и распорядительный орган, а не только орган, осуществляющий лишь функции исполнительной власти. СНК действует не по своему праву, закрепленному за ним законом в целях осуществления принцица разделения властей, но каждым своим актом осуществляет волю органа, стоящего над ним, органа, коему он подотчетен и подчинен — ЦИК'а своей республики. СНК действует не от своего имени, но от имени и по воле своего ЦИК'а. Поэтому Советская Конституция и допускает принцип обжалования и опротестования постановлений СНК в ЦИК данной союзной республики.

Право опротестования и обжалования постановлений СНК УССР в Президиум ВУЦИК'а принадлежит: а) Прокурору Республики, б) каждому отдельному члену СНК УССР, в) каждому Уполнаркому, СССР при УССР и г) каждому Окрисполкому (ст. 10). Однако, само по себе принесение протеста и жалобы еще не приостанавливает опротестованного или обжалованного поста-

новления СНК УССР. Приостановление может последовать лишь по специальному постановлению Президиума ВУЦИК (ст. 19 п. „д“ и „и“ „Положения о ВУЦИК“ от 12 октября 1924 г.); этот принцип, что протесты и жалобы не приостанавливают сами по себе постановлений СНК, вытекает из этого положения, которое занимает СНК в ряду высших органов власти, как орган ВУЦИК'а, действующий от имени и по воле ВУЦИК'а.

136. Право внесения вопросов на рассмотрение СНК УССР имеют:

а) Совнаркомы Союза ССР и СТО Союза ССР,

б) Совнаркомы Союзных Республик,

в) члены СНК УССР,

г) УЭС (Украинское Экономическое Совещание),

д) Окрисполкомы УССР,

е) Подготовительная Комиссия при СНК УССР,

ж) Госплан УССР (Государственная Плановая Комиссия при СНК УССР),

з) Концесском УССР (Концессионная Комиссия при СНК УССР),

и) другие постоянные Комиссии, состоящие при СНК УССР (напр., Главкооперком),

к) лица, участвующие в СНК УССР с правом совещательного голоса, согласно ст. 3 и 4 Положения о СНК УССР (смотри выше),

л) другие лица, которым такое право будет предоставлено особыми постановлениями СНК УССР (ст. 8).

Уже один перечень лиц и учреждений, имеющих право внесения вопросов на рассмотрение СНК, указывает, что под правом внесения вопросов не следует понимать лишь так называемое право законодательной инициативы, то - есть возбуждение вопроса об издании закона либо представление законопроекта. Право внесения вопросов несравненно шире права законодательной инициативы, т. к. обнимает собою вопросы не только законодательного характера, но и вопросы управления и народного хозяйства: центральные органы Советской власти, а в их числе и СНК, осуществляют свои функции не на основе разделения властей или обособления функций законодательства от управления, но являются органами, осуществляющими функции и законодательства, и управления, и хозяйства в одно и то же время. В этом отношении наиболее показательным является факт существования при СНК Экономического Совещания: УЭС есть Комиссия при СНК УССР, им образуемая, ему подчиненная и действующая по его директивам, указаниям и заданиям. Между тем основная функция УЭС, так же как и СТО СССР, который является Комиссиею при СНК СССР, это — хозяйственное планирование, установление единого плана народного хозяйства УССР, как СТО СССР имеет своею задачею установление плана народного хозяйства на всей территории Союза ССР. СНК УССР осуществляет

хозяйственную функцию при помощи УЭС, как СНК СССР — при участии СТО СССР.

Вместе с тем это право внесения вопросов включает в себя и так называемое право запроса (интерпелляция), которое на Западе принадлежит лишь членам парламента и служит одним из средств к тому, чтобы „свалить“ министерство. В условиях Советской государственности запрос, обращаемый ко всему СНК или к одному из Наркомов, имеет целью выяснить какой-либо вопрос государственного управления или народного хозяйства с целью указания на недостаточность либо неуспешность каких-либо мероприятий и согласования их с другими мероприятиями того же либо другого Наркомата или центрального ведомства. Поэтому по Положению о СНК УССР, это право внесения вопросов на рассмотрение СНК УССР принадлежит не только членам нашего „парламента“, т. е. ВУЦИК и ЦИК Союза ССР, но и Наркомам, и членам Коллегий Наркоматов, и СНКому Союза ССР и СТО СССР, и Совнаркомам Союзных Республик, как членов Союзного об'единения ССР и т. д.

Таким образом, мы имеем все основания признать, что право внесения вопросов на рассмотрение СНК УССР имеет тенденцию не к ограничению его и не к сужению круга лиц, имеющих это право, но к расширению, при чем право этого расширения предоставлено самому СНК УССР и, конечно, принадлежит ВУЦИК'у, т. к. оба эти органа заинтересованы в планомерности всего дела государственного управления и народного хозяйства. Это стремление нашего законодательства не только воспретить сужение круга лиц, имеющих право внесения вопросов на рассмотрение СНК УССР, но и положительно этот круг расширять категорически указано в ст. 8, п. „ж“ Положения о СНК УССР: „другие лица, коим такое право будет предоставлено особыми постановлениями СНК УССР“.

137. Председатель Совнаркома. В заключение отметим права Председателя СНК УССР, который:

а) руководит заседаниями СНК УССР,

б) представляет СНК УССР в сношениях как с должностными лицами и учреждениями, так и с представителями населения и в других подлежащих случаях,

в) имеет право приостанавливать распоряжения Наркоматов и других центральных ведомств УССР, но с обязательным последующим докладом в ближайшем заседании СНК УССР, из чего следует, что Предсовнаркома есть лишь первый между Наркомами и другими членами Совнаркома, обязанный отчетом перед всем СНК УССР в целом (ст. 11 и 12).

Это положение под'отчетности Председателя СНК подтверждается и тем, что об'ем полномочий Предсовнаркома УССР по принятию мер распорядительного характера от имени СНК УССР, а также распределение обязанностей между Предсовнаркома и его заместителем определяются наказом, который

утверждается всем Совнаркомом, а равно другими постановлениями СНК УССР (ст. 13). Равно и порядок внутренней деятельности СНК УССР устанавливается не его Председателем, а наказом, утверждаемым Совнаркомом Украины.

138. Народные Комиссариаты. Как каждый Исполком для отдельных отраслей управления имеет при себе отделы, так и ЦИК, являющийся Исполкомом центральным, действующим в масштабе всей независимой Республики, имеет для отдельных отраслей управления отделы: Народные Комиссариаты. На каждый Народный Комиссариат возлагается заведывание отдельною отраслью управления страною и во главе его ставится ЦИК'ом заведующий: Народный Комиссар. Звание Народного Комиссара принадлежит исключительно членам Совета Народных Комиссаров и никаким иным представителям Советской власти как в центре, так и на местах присвоено быть не может (ст. 48 Конст. РСФСР и ст. 17 Конст. УССР): в этом положении содержится исторический момент — воспрещение порядка первых моментов нашей Революции, когда почти каждый представитель центра на местах или заведующий отделом Исполкома носил название Народного Комиссара даже без всякого умысла на присвоение себе ненадлежащего звания.

Число Народных Комиссариатов по Конституции РСФСР 1918 года — 18: 1) по Иностранным Делам, 2) по Военным Делам, 3) по Морским Делам, 4) по Внутренним Делам, 5) Юстиции, 6) Труда, 7) Социального Обеспечения, 8) Просвещения, 9) Почт и Телеграфов, 10) по Делам Национальностей, 11) по Финансовым Делам, 12) Путей Сообщения, 13) Земледелия, 14) Торговли и Промышленности, 15) Продовольствия, 16) Государственного Контроля, 17) Высший Совет Народного Хозяйства и 18) Здравоохранения.

В 1920 году Наркомат Гос. Контроля переименован в Народный Комиссариат Рабоче-Крестьянской Инспекции, а Наркомат Торговли и Промышленности преобразован в Народный Комиссариат по Внешней Торговле.

На Украине, по Конституции 1919 года, имеется 16 Народных Комиссариатов: из числа поименованных Наркоматов в УССР отсутствуют Наркоматы по Морским делам и по делам Национальностей (Наркомнац): функции первого об'единены с Наркоматом по Военным делам, а функции второго были возложены на Наркомат по Внутренним делам по отделу Национальностей. Независимо от этого, на основании Союзного договора УССР и РСФСР от 28-го декабря 1920 года следующие Наркоматы являлись об'единенными для РСФСР и УССР: 1) Военных и Морских дел, 2) Высший Совет Народного Хозяйства, 3) Внешней Торговли, 4) Финансов, 5) Труда, 6) Путей Сообщения и 7) Почт и Телеграфов, и по этим Наркоматам заведующие ими на Украине назначались по соглашению ЦИК'ов Всероссийского и Всеукраинского и носили название: Уполномоченный Народного

Комиссариата по таким-то делам РСФСР при Совнаркоме УССР (Уполнарком).

Образование Союза ССР изменило положение Наркоматов Союзных Республик. В настоящее время имеется три категории Наркоматов: а) общесоюзные, они же слитые — имеющиеся лишь в составе правительства Союза ССР, а в Союзных Республиках — имеющие своих уполномоченных — Уполнаркомы, б) об'единенные, они же директивные — имеющие в составе правительства Союза ССР, а на местах — в Союзных Республиках — одноименные Наркоматы, которые находятся в двойной подчиненности: об'единенному Наркомату Союза и ЦИК'у данной Союзной Республики, и в) самостоятельные или иначе — культурные Наркоматы, имеющиеся лишь в составе правительства Союзной Республики.

Уполнарком является полномочным представителем общесоюзного Наркомата на всей территории данной Советской Республики и, следовательно, для всех ее автономных республик и автономных областей. Поэтому Уполномоченный общесоюзного Наркомата при РСФСР является в то же время и полномочным представителем данного общесоюзного Наркомата при Башкирской, Киргизской, Татарской, Крымской и т. п. республиках, входящих в состав РСФСР.

Равным образом и одноименные Наркоматы федеративной республики являются общефедеративными Наркоматами в рамках данной федеративной республики. Поэтому, например, Наркомфин РСФСР есть общефедеративный Наркомат в рамках всей РСФСР. Но в автономных республиках, входящих в состав РСФСР эти Наркоматы имеют, в свою очередь, одноименные Наркоматы автономных республик.

Самостоятельные Наркоматы являются необ'единенными, автономными или так называемыми „культурными" Наркоматами. Они существуют как в Союзной республике, так и в автономных республиках, входящих в состав данной Союзной Республики. Так, например, Наркомпрос имеется в составе правительства РСФСР, а равно и в составах правительств Татарской, Крымской, Карельской и т. п. автономных республик имеются свои Наркомпросы.

Общесоюзных Наркоматов в союзных республиках не имеется. Они образуются лишь в Союзе ССР. Так, в Москве в настоящее время имеется 5 общесоюзных наркоматов: 1) Военно-Морской, 2) Внешней и Внутренней Торговли, 3) Иностранных Дел, 4) Почт и Телеграфов и 5) Путей Сообщения. Что касается Народного Комиссариата Внешней и Внутренней Торговли, то в области регулирования внутренней торговли он пользуется правами об'единенного Наркомата Союза. Все упомянутые общесоюзные Наркоматы имеют при союзных республиках своих уполномоченных.

Об'единенные Наркоматы Союза имеют при союзных республиках одноименные Наркоматы. Об'единенных Наркоматов

Союза в настоящее время 5: 1) Высший Совет Народного Хозяйства, 2) Финансов, 3) Труда, 4) Рабоче-Крестьянской Инспекции, 5) Центральное Статистическое Управление. При союзных республиках образуются одноименные Наркоматы, которые действуют по директивам об'единенных Наркоматов Союза. Помимо 5 указанных одноименных Наркоматов при союзных республиках образуется еще Наркомторг (Народный Комиссариат Торговли), который равным образом является одноименным Наркоматом: в области регулирования внутренней торговли, он действует по директивам Народного Комиссариата Внутренней и Внешней Торговли Союза. Самостоятельных, или культурных, Наркоматов 6: 1) Внутренних дел, 2) Земледелия, 3) Юстиции, 4) Просвещения, 5) Здравоохранения, 6) Социального обеспечения.

Наркоматы одноименные, состоящие в составе правительства Союзной Республики, основанной на федеративных началах (напр., РСФСР), являются для входящих в данную Союзную Республику автономных республик Наркоматами об'единенными. С другой стороны, Наркоматы об'единенные входят в состав правительства данной Союзной Республики на основаниях, равных с Наркоматами самостоятельными: их Наркомы избираются и отзываются ЦИК'ами союзных республик, входят в СНК своей Союзной Республики с решающим голосом, обязаны беспрекословно и безапелляционно проводить директивы СНК и ЦИК данной Союзной Республики, перед которыми отчитываются в своей деятельности и т. д. Поэтому Общее Положение о Наркоматах как РСФСР, так и УССР вполне правильно и логично включают обе эти категории Наркоматов — одноименные и самостоятельные — или иначе — об'единенные и необ'единенные — в состав народных комиссариатов этих Союзных Республик с общим числом их 11.

На основании этих Положений, названные Наркоматы обеих категорий являются не только органами надзора и руководства подведомственными им учреждениями данной Союзной Республики, но они становятся и вспомогательными органами для Совета Народных Комиссаров данной Союзной Республики и для центральных органов власти. Они разрабатывают каждый в своей области те или другие основные вопросы и в этом отношении несут в высшей степени полезную и большую работу в помощь Совнаркому, Президиуму ЦИК'а и сессии ЦИК'а данной Союзной Республики.

При этом Наркоматы обеих названных категорий — об'единенные и необ'единенные — являются органами центральной власти, и потому их отношения к ЦИК'у данной Союзной Республики и к его Президиуму, а равно и Совнаркому этой Республики, а также и ЦИК'ам автономных республик в области отмены или приостановления постановлений отдельных Наркоматов автономных республик, аналогичны отношениям Наркоматов Союза ССР.

В отношении права отмены — и, конечно, приостановления — тех или иных постановлений Наркоматов Союзной Республики, небезынтересно отметить, что такое право отмены или приостановления принадлежит как ЦИК'у данной Союзной Республики, его Президиуму и ее Совнаркому, так и Экономическому Совещанию данной Союзной Республики, т.-е. органам, заменившим собою СТО в РСФСР и Украинский Экономический Совет в УССР; но Экономическим Совещаниям Союзных Республик принадлежит это право приостановления или отмены постановлений Наркоматов лишь по вопросам компетенции этих ЭКОСО, т.-е. это право ЭКОСО существует лишь в области хозяйственных распоряжений Наркоматов. Это же право приостановления принадлежит и Председателю СНК данной Союзной Республики, но с докладом о том до сведения данного Совнаркома на ближайшем его заседании.

Об'единенные Наркоматы Союзной Республики, иначе называемые одноименными, находятся в двойном подчинении: своему об'единенному Наркомату Союза и ЦИК'у данной Союзной Республики. От об'единенного Наркомата Союза одноименные Наркоматы Союзной Республики получают директивы и указания, для них обязательные. Но могут быть случаи, когда эти директивы и указания будут противоречить законам данной Союзной Республики или ее интересам. Поэтому постановления и распоряжения об'единенных Наркоматов Союза могут быть по докладу одноименного наркомата данной Союзной Республики ее Совнаркому представлены на разрешение ЦИК данной Республики. И наоборот — распоряжение одноименных Наркоматов могут приостанавливаться об'единенными Наркоматами Союза. Однако, если распоряжение одноименного Наркомата Союзной Республики основано на прямой директиве ЦИК'а, его Президиума или СНК данной Союзной Республики, то соответствующий об'единенный Наркомат Союза не имеет права отменить или приостановить такое распоряжение Наркомата Союзной Республики, иначе он нарушил бы суверенность высших органов центральной власти данной Союзной Республики. В остальных же вопросах, если распоряжение не было дано высшим органом центральной власти данной Союзной Республики, а данное распоряжение по мнению об'единенного Наркомата Союза ССР, противоречит директиве данного Наркомата Союза ССР, не говоря уже о противоречии постановлению ЦИК'а Союза ССР, его Президиума или СНК Союза ССР, то об'единенный Наркомат Союза ССР имеет право приостановить или опротестовать данное распоряжение одноименного Наркомата Союзной Республики.

Правом издания обязательных постановлений обладают не только Исполкомы, как органы местной государственной власти, но и центральные органы и их местные агенты; необходимо только, чтобы такое право было им предоставлено законом. Так, на основании п. „в“ ст. 4 „Положения о Народном Комисса-

риате путей Сообщения“ (Собр. Зак. СССР 1927 г., № 44, ст. 445) состоялось постановление ЦИК и СНК СССР от 30 мая 1928 г. („Известия ЦИК и ВЦИК“ 28.VI 1928 г., № 148), согласно которого Народный Комиссар Путей Сообщения и, с его разрешения, уполномоченные НКПС при Советах Народных Комиссаров Союзных Республик, а также начальники морских торговых портов имеют право издавать обязательные постановления по вопросам: а) охраны порядка и безопасности движения, б) охраны имущества транспорта, в) предупреждения и пресечения случаев незаконного использования транспорта, г) проведения санитарных и противопожарных мероприятий. Действие этих обязательных постановлений распространяется на пути сообщения и морские торговые порты, находящиеся в ведении НКПС, и вообще на земли, предоставленные транспорту. Эти обязательные постановления должны быть об'явлены во всеобщее сведение в районе их действия не менее чем за две недели до введения их в действие, и в каждом из них должен быть указан срок начала его действия. За их нарушение органы НКПС и должностные лица, указанные в постановлении, налагают штраф до 100 руб., взыскиваемый органами транспортного отдела об'единенного Госполитуправления или милицией по принадлежности.

139. Права и обязанности Народного Комиссара. Одною из основ Советской Конституции является принцип: коллегиальное обсуждение при единоличном исполнении. Первоначально предполагалось провести этот принцип в деятельность всех органов Советской власти сверху донизу и поэтому отделы Исполкомов были организованы на началах коллегиальности: во главе отдела стоял заведующий отделом и коллегия, председателем коей он состоял. Но впоследствии, исходя из того, что коллегиальность слишком замедляет разрешение текущих вопросов управления и ведет к медленности производства, было признано необходимым сократить область применения принципа коллегиальности, в силу чего коллегии в отделах Исполкомов упразднены. В органах же Центральной Советской власти коллегиальное устройство сохранено в полной мере. Председатель ЦИК и Председатель СНК по Советской Конституции являются только первыми среди равных, руководящими в заседаниях ЦИК и СНК, как коллективов. Конечно, обладая авторитетом, они могут направлять политику всего правительства в целом и каждого отдельного Наркомата, но юридически они не имеют власти над собраниями в заседаниях ЦИК и СНК и обязаны подчиниться постановлениям этих коллегиальных органов, хотя бы лично и были с ними не согласны.

Среднее положение между коллегиальностью и единоначалием занимает организация Народного Комиссариата. Народный Комиссар является заведующим Народным Комиссариатом, как отделом ЦИКа, и получает свое назначение от ЦИКа, перед которым, равно как и перед СНК, Народный Комиссар всецело

ответственен за состояние дел в своем Наркомате и в подчиненных ему местных учреждениях, а равно и за политику, проводимую данным ведомством в центре и на местах. Будучи лично назначенным и лично ответственным, Народный Комиссар облечен правом, а, следовательно, и обязанностью принимать решения по всем вопросам данного Наркомата единолично. Но в целях предотвращения ошибок при разрешении тех или иных вопросов, равно как и в целях разделения труда по ведению дел, подведомственных данному Наркомату, при каждом Народном Комиссаре под его председательством образуется Коллегия, члены которой утверждаются Советом Народных Комиссаров. Члены Коллегии ведут определенную отрасль работы по Наркомату в пределах полномочий, предоставленных им Наркомом, но в то же время они имеют право контроля деятельности Наркома. Народный Комиссар имеет право единолично принимать решения по всем решительно вопросам, но обязан о принятых им решениях доводить до сведения образованной при нем Коллегии. В случае несогласия Коллегии с тем или иным решением Наркома, Коллегия, не приостанавливая исполнения решения Наркома, может обжаловать его в СНК или в Президиум ЦИК. Такое же право обжалования принадлежит и каждому отдельному Члену Коллегии (ст. 41 Конст. РСФСР 1925 г.). Нарком ответственен как перед СНК, так и перед ЦИК'ом (ст. 42 Конст. РСФСР 1925 г.). Поэтому Нарком обязан не только докладывать о своих решениях состоящей при нем Коллегии, но и принимать в соображение мотивы постановления Коллегии, при несогласии с которыми Нарком хотя и вправе принять решение вопреки постановлению Коллегии, но уже за своею персональною ответственностью. Равным образом и Коллегия, а также отдельные ее Члены, не обжаловавшие неправильного решения Наркома, несут за это неисполнение своей обязанности ответственность перед СНК и ЦИК'ом. Из этого следует, что Членов Коллегии нельза рассматривать как Товарищей Министров на Западе, подчиненных своему министру: Член Коллегии, как заведующий отделом Наркомата, обязан выполнить распоряжение Наркома, но в то же время он обязан обжаловать всякое неправильное решение Наркома, иначе Член Коллегии несет за это решение и, конечно, за приведение его в исполнение ответственность наряду с Наркомом.

140. Малый Совет Народных Комиссаров (М. СНК). При Совете Народных Комиссаров состояло две комиссии: Малый Совнарком и Совет Труда и Обороны (на Украине — Украинский Экономический Совет).

Малый Совнарком в настоящее время существует лиш- в РСФСР и действует на основании положения от 31 октября 1922 года (С. У. РСФСР за 1922 г., № 75, ст. 927). Основная функция Малого Совнаркома в РСФСР состоит в предварительном рассмотрении вопросов, подлежащих разрешению Совнаркому, а равно в наблюдении за исполнением Наркоматами постановлений СНК.

В УССР Малый Совнарком в настоящее время упразднен. Его функции в свое время были переданы двум комиссиям, специально для того образованным: Комиссии по рассмотрению законодательных предположений (КПРЗП) и Административно-финансовой Комиссии (АФК). Первая разрабатывала законопроекты, вторая ведала вопросами финансового управления. В настоящее время обе эти комиссии упразднены и взамен их образована при Совнаркоме УССР Подготовительная комиссия, ведающая как разработкой законопроектов, так и рассмотрением вопросов, касающихся финансового управления.

Однако, мы полагаем небесполезным остановиться на кратком рассмотрении конструкции и компетенции Малого Совнаркома в виду того, что принципы его организации и деятельности легли в основу организации и деятельности каждой из названных комиссий, его заменивших и из него, так сказать, выросших.

Малый Совет Народных Комиссаров — Комиссия при Совнаркоме, имеющая задачи как технического, так и контрольного характера. Как аппарат технический, М. СНК имел функцию: „подготовку и детальную разработку вопросов, подлежащих разрешению СНК", как гласит Положение о М. СНК РСФСР от 18-го октября 1921 года, или „предварительное рассмотрение вопросов, подлежащих разрешению СНК", как гласит Положение о М. СНК РСФСР от 31-го октября 1922 г. Как аппарат контрольный, М. СНК учрежден был для наблюдения за исполнением Нар. Комиссариатами постановлений СНК (Положение от 31-го октября 1922 г.).

Все вопросы текущего законодательства вносятся ведомствами в Совнарком через Малый Совнарком. Равным образом предметом рассмотрения М. СНК являются ходатайства Наркоматов о сверхсметных ассигнованиях, жалобы на действия и распоряжения Наркомата Финансов по выполнению сметы, дела о наложении дисциплинарных взысканий на должностных лиц и т. п. Таким образом М. СНК был орган, принимавший самое активное участие в законодательстве и управлении страною.

На Украине это участие М. СНК в законодательстве и управлении страною выражено в декрете СНК „О Малом Совнаркоме" от 18-го декабря 1920 г., согласно которому: 1) М. СНК имеет целью всю детальную подготовку вопросов, подлежащих ведению Совнаркома и требующих предварительной разработки; 2) направление дел, поступающих в Совнарком, определяется Малым СНК и 3) через М. СНК проходят безусловно все дела бюджетные.

Но М. СНК состоял не из Народных Комиссаров, а из лиц, специально назначенных Советом Народных Комиссаров. Во главе его стоял председатель и представители ведомств. Членами М. СНК в РСФСР состояли представители от Наркомюста, Наркомфина, Наркоминспекции, по одному представителю от местных Советов и два ведомственных члена, назначаемые исключительно в М. СНК.

Членами М. СНК на Украине состояли представители от: Наркомфина, Наркомтруда, Наркомюста, Наркомгосконтроля (ныне Наркоминспекции), Наркомвнудела и Южбюро ВЦСПС. Эти представители от указанных ведомств становятся членами М. СНК не в силу делегации их ведомством, не в силу мандата от Наркомата, но в силу персонального назначения Советов Народных Комиссаров и назначаются преимущественно из Членов Коллегии Наркоматов. При этом решающий голос в заседаниях М.СНК имеют только указанные выше члены Малого Совнаркома; Наркомы же имеют в М. СНК лишь совещательный голос. И, наоборот, члены М.СНК в Совете Нар. Комиссаров (в так называемом Большом Совнаркоме) имеют только совещательный голос, решающий голос в Совнаркоме принадлежит Наркомам, как Членам СНК.

Члены М. СНК хотя и выдвигаются соответствующими Народными Комиссариатами, но получают свое звание членов М. СНК по специальному персональному постановлению Совета Нар. Комиссаров и потому, как члены М.СНК, уже не являются в нем представителями своего ведомства и, следовательно, не могут быть связаны в разрешении подлежащих дел какими либо инструкциями или императивными мандатами своих Наркоматов, как-то положительно и установлено Положениями о М.СНК УССР и РСФСР.

Постановления М. СНК, вынесенные единогласно и по которым при этом достигнуто единогласие так же и с Наркоматом Юстиции, не нуждаются в специальном обсуждении Совета Нар. Комиссаров и представляются Председателю Сов. Нар. Комиссаров на утверждение его подписью, после чего получают силу закона „наравне с постановлениями Совнаркома, издаются и публикуются от имени Совнаркома“. Постановления М. СНК поступают на обсуждение и разрешение Совета Народных Комиссаров в случаях: а) отсутствия единогласия членов М. СНК при вынесении данного постановления, б) протеста со стороны Нар. Комиссара Юстиции и в) переноса вопроса Председателем Совета Народных Комиссаров на разрешение Совнаркома.

141. Совет Труда и Обороны РСФСР (СТО) был Комиссиею при Совете Народных Комиссаров РСФСР. Он возник в РСФСР в конце 1920 года из Совета Рабочей и Крестьянской Обороны.

В настоящее время именем СТО называется комиссия при Совнаркоме Союза ССР; при Совнаркоме же РСФСР, так же, как и при СНК УССР, имеется Экономическое Совещание — Экосо, как комиссия при своем Совнаркоме. Украинское Экономическое Совещание при СНК УССР носит старое сокращенное название УЭС.

Мы считаем необходимым остановиться на конструкции и компетенции СТО РСФСР и УЭС, так как СТО СССР и Экосо союзных республик основаны на тех же принципах.

30-го ноября 1918 года, когда Советская Республика вела борьбу с возрастающей контр-революцией и декретом от 2-го

сентября 1918 г. была об'явлена военным лагерем, ВЦИК подтвердил „необходимость удесятерить усилия рабочих и крестьян, солдат и матросов в деле обороны рабочей и крестьянской страны" и в целях усиления обороны страны образовал Совет Рабочей и Крестьянской Обороны. Этот Совет был образован под председательством Председателя Совета Народных Комиссаров РСФСР тов. Ленина в составе персонально в него ВЦИК'ом назначенных: а) Председателя Реввоенсовета Республики т. Троцкого, б) Наркома Путей Сообщения тов. Невского, в) Зам. Наркома Продовольствия т. Брюханова, г) Председателя Чрезвычайной Комиссии по производству снабжения тов. Красина и д) представителя ВЦИК тов. Сталина. Совет Раб. и Крест. Обороны об'единил работу военного ведомства и других наркоматов в деле мобилизации сил и средств в стране в интересах ее обороны.

Весною 1920 года усилиями рабочих и крестьян, подвигами и жертвами доблестной Красной армии, Советская Республика одержала победу над контр-революционными силами, но в то же время пришла к мысли о необходимости теснейшим образом об'единить работы военные с работой на фронте трудовом. В этих целях Совет Рабочей и Крестьянской Обороны и был преобразован в Совет Труда и Обороны, образованный на основании утвержденного VIII Всероссийским С'ездом Советов „Положения о Совете Труда и Обороны" от 30 ноября 1921 года.

По этому положению СТО действовал на правах Комиссии СНК РСФСР и состоял из Председателя, каковым являлся Председатель Совета Народных Комиссаров РСФСР и членов — Народных Комиссаров: а) по Военным Делам, б) Высовнархоза, в) Труда, г) Путей Сообщения, д) Земледелия, е) Продовольствия, ж) Раб.-Крестьянской Инспекции и з) одного представителя от ВЦСПС (Всероссийского Совета Профессиональных Союзов). Таким образом основное ядро состава СТО — так называемые экономические (хозяйственные) наркоматы. (Ср. Ленин, т. XVIII, ч. I — „Наказ СТО").

Задача, возложенная на СТО, состоит в „согласовании и укреплении деятельности Советского Правительства в области обеспечения обороны страны и хозяйственного строительства". Наказом же Совнаркома и СТО местным советским учреждениям от 9-го августа 1921 года установлено, что в связи с изменением экономической политики Советской власти, — с введением новой экономической политики, — СТО является органом, на который возложено „общее руководство экономическою политикою".

Согласно этому, СТО имело предметами своей деятельности:

а) издание в пределах своей компетенции постановлений, распоряжений и инструкций;

б) принятие всех мер, необходимых для правильного и быстрого выполнения его постановлений и распоряжений;

в) направление работы экономических наркоматов в области проведения новой экономической политики, установления и укрепления системы государственного капитализма и увеличения материальных ресурсов страны в рамках единого государственного хозяйственного плана деятельности предприятий, принадлежащих Республике, и снабжения их необходимым инвентарем, сырьем и прочими средствами.

Все постановления Совета Труда и Обороны, как общего характера, так и строго индивидуальные, как, например, касающиеся какого-либо отдельного предприятия, государственного или местного, безусловно обязательны для всех центральных и местных органов советской власти. Отменять или приостанавливать постановления, решения и распоряжения СТО имеют право только ВЦИК и Совет Народных Комиссаров РСФСР как по своему усмотрению, так и по протесту отдельных народных комиссариатов.

При Совете Труда и Обороны РСФСР состояли комиссии по разработке отдельных вопросов народного хозяйства, требующих об'единения деятельности различных ведомств, как-то:

1) Государственная Общеплановая Комиссия (Госплан), имеющая своею задачею разработку единого общегосударственного хозяйственного плана и форм и средств его регулирования; этим советская власть преследует цель наискорейшего поднятия производительных сил страны в условиях государственного капитализма с предоставлением инициативы частным лицам, но с таким расчетом, чтобы в лице частных предпринимателей не создать опасного конкурента государственной промышленности.

Госплан РСФСР в настоящее время есть комиссия при Экосо РСФСР: Положение о СТО Союза ССР от 21 августа 1923 г. (Собр. Узак. РСФСР 1923 г., № 95, ст. 946). В отдельных самостоятельных республиках имеется свой Госплан при Экосо Республики. При СТО СССР образован Госплан СССР.

2) Концессионный Комитет (Концеском), разрабатывающий условия предоставления частным лицам и их об'единениям государственных предприятий в аренду, предоставления аренд и концессий на разработку естественных богатств и т. д.; — и другие комиссии, комитеты и совещания, имеющие целью поднятие производительных сил страны в условиях новой экономической политики на основах государственного капитализма при диктатуре пролетариата.

Концеском преобразован в Главконцеском при СНК СССР (декрет от 17-го июля 1923 г., Собр. Узак. РСФСР, № 83, ст. 810).

142. Украинский Экономический Совет (УЭС). На Украине задачи СТО РСФСР осуществлялись УЭС'ом, действовавшим на основании Положения о нем от 28-го сентября 1921 года, утвержденного ВУЦИК'ом.

Задача УЭС состоит по этому закону в „об'единении, систематическом согласовании, планомерном руководстве, регулировании

и контролировании работы экономических наркоматов УССР и Уполнаркоматов РСФСР как в процессе выработки общего хозяйственного плана, так и его выполнения“.

УЭС учрежден при СНК УССР и является его комиссией; но если в РСФСР СТО вырос из Совета Раб. и Крест. Обороны, то в УССР УЭС заменил собою Укрсовтрудармии и Особком, ликвидированные с момента сконструирования УЭС'а.

Являясь высшим хозяйственным органом на территории УССР, УЭС ответственен в своей работе перед СНК и ЦИК УССР и перед СТО РСФСР — а в настоящее время перед СТО СССР, — по отношению к последнему УЭС является органом, исполняющим все его директивы и задания в пределах действующих на Украине законоположений. Этим подчеркивается, что как СТО, так и УЭС проводят оба вместе единую экономическую политику. Все постановления и распоряжения УЭС в пределах его компетенции безусловно обязательны для всех центральных и местных органов Советской власти и могут быть отменены и приостанавливаемы лишь СНК и ЦИК УССР.

В состав УЭС входят в настоящее время: Председатель СНК УССР в качестве Председателя УЭС, Народные Комиссары: Торговли, Земледелия, Раб.-Крест. Инспекции, Труда, Председатель ВСНХ УССР, Наркомфин и Уполнаркомы СССР на Украине: НКПС, Наркомвоена и Председатель ВУСПС. Помимо этого в УЭС входят Уполнаркомвнешторг, Председатель ВУЧК (ныне ГПУ) и Наркомвнудел с правом решающего голоса по вопросам, их касающихся, а по остальным вопросам — с правом голоса совещательного.

Для выполнения своих учетно-плановых функций (по учету материальных ресурсов страны и по разработке общего хозяйственного плана УССР), УЭС организует при себе комиссию общеплановую (Укргосплан). Эта комиссия, называемая: Украинская Общеплановая Хозяйственная Комиссия — создана „для разработки общего хозяйственного плана УССР, в соответствии с общехозяйственным планом РСФСР и для учета наличных условий и результатов его осуществления“. Укргосплан является органом совещательным и вспомогательным по отношению к УЭС и вносит все свои соображения и планы на утверждение в УЭС.

Сверх того при УЭС'е организован ряд комиссий и комитетов, аналогичных комиссиям и комитетам при СТО, как то: Главкооперком и т. п.

143. Губернские Экономические Совещания (Губэкономсоветы, Губэкосо, ГЭС) организованы были в РСФСР и в УССР при Губисполкомах на правах постоянной комиссии Губисполкома, как его исполнительный орган, ответственный пред Губисполкомом за точное исполнение его директив и заданий. В то же время Губэкономсовет (или иначе Губэкосо) являлся местным исполнительным органом СТО чрез УЭС. Губэкосо имел своею задачею

„об'единение, систематическое согласование, планомерное руководство и контролирование работы всех губернских экономических органов, как отделов Губисполкома, так и органов, подчиненных непосредственно центральным учреждениям, для учета и регулирования их деятельности по выполнению общего хозяйственного плана и составлению в соответствии с общегосударственным планом общего губернского хозяйственного плана“.

Из этого видно, что Губэкономсовещание выполняло в пределах своей губернии те же функции, как и УЭС в масштабе Республики. Поэтому и положение Губэкосо в губернии аналогично положению УЭС'а в Республике: „Все постановления и распоряжения Губэкономсовета в пределах его компетенции обязательны для всех губернских и уездных, волостных и сельских органов Советской власти, а также действующих в пределах губернии исполнительных органов наркоматов и Уполномоченных наркоматов РСФСР, поскольку эти постановления и распоряжения не нарушают планов и порядка их работ, установленных соответствующими центральными учреждениями“. Распоряжения и постановления ГЭС могли быть отменены лишь Губисполкомом и УЭС, или, с их заключения, СНК и ВУЦИК'ом.

В состав ГЭС входили: 1) Председатель Губисполкома в качестве председателя ГЭС, 2) Председатель Губсовнархоза, 3) Председатель Губсовпрофа, 4) Заведующий Губпродкомом, 5) Завгуботделом Труда, 6) Завгубземотделом, 7) Завгубкоммунотделом, 8) Губвоенком, 9) Завгуб РКИ.

Завгубфин и Завгубвнешторга входили в состав Губэкономсовета по касающимся их вопросам с правом решающего голоса.

Таким образом, не только компетенция ГЭС аналогична компетенции УЭС, но и состав ГЭС и УЭС — однородны. Как и УЭС, Губэкономсовет образует при себе для исполнения учетно-плановых функций соответствующие плановые комиссии и кроме того свои бюро при отделах Губисполкома.

144. Окружные (уездные), районные (волостные) и фабрично-заводские экономсоветы.— Для согласования деятельности уездных (ныне окружных) органов экономических наркоматов, для учета, регулирования и наблюдения за их работою по выполнению в пределах уезда (округа) общего хозяйственного плана, учреждены были при Окрисполкомах, Окружные Экономсовещания. Их состав: 1) Председатель — Предокрисполкома, 2) заместитель председателя — Зампредокрисполкома, 3) члены: Завотделами Нархоза, Земельного, Продовольствия, Труда, Коммунального, РКИ и Председатель Окрпрофсовета.

В пределах волости (ныне района) эти функции возложены были на районные Экономсовещания. Они учреждены были при райисполкомах для учета потребностей населения волости (района), „для выработки плана распределения материального фонда района, для проведения в пределах района работ посевных, продовольственных, уборочных, лесозаготовительных кам-

паний, для работы по благоустройству районов (состояние школ, больниц и других общественных зданий, дорог, мостов и прочее), а также для собирания материалов, необходимых экономсовещаниям высших степеней".

Райэкономсовещания имели право входить в Окрэкономсовещания, а эти последние в Губэкономсоветы с представлением о желательных хозяйственных мероприятиях для поднятия сельского хозяйства и кустарной промышленности, для эксплоатации местных природных сил и для поднятия благосостояния населения района и округа.

В состав Райэкономсоветов входили: Председатель — Предрайисполкома, Заместитель Председателя — Председатель Комнезаможа и члены: Завземотделом, Председатель ЕПО (Единого Потребительского Общества района), Заводкомхозом, Продналоговой инспектор и Заврай РКИ.

Наконец, в крупных фабрично-заводских предприятиях и в больших селениях с развитой экономической жизнью могли быть организованы с утверждения Окрэкономсовета при соответственных Исполкомах фабрично-заводские Экономсоветы. Их состав: председатель — начальник или председатель заводоуправления или его заместитель и члены: председатель фабзавкома и председатель местной расценочной комиссии.

Постановления и решения Окружных, Районных и Фабрично-Заводских Экономсоветов, не отмененные соответствующим Исполкомом или Советом, признавались обязательными для всех учреждений, подчиненных данному Исполкому или Совету.

Таким образом, мы видим, что для об'единения и регулирования хозяйственной жизни страны, был установлен специальный аппарат, проникающий всю экономику страны как в центре — СТО и УЭС, так и на местах — Экономсоветы.

В настоящее время, в целях упрощения советского аппарата и так как Исполкомы являются органами не только administрирующими (органами управления), но и хозяйствования, губернские и уездные (окружные) экономические совещания упразднены как в РСФСР, так и в УССР, и функции их возложены на президиумы соответствующих исполкомов. В связи с этим Экосо отдельных самостоятельных республик сохраняют свои права и в отношении исполкомов в области функций, принадлежавших ранее губернским и уездным (окружным) экономсовещаниям, а в настоящее время перешедших к президиумам соответствующих исполкомов.

В РСФСР вопрос о ликвидации экономсовещаний был принципиально решен постановлением 3-ей сессии ВЦИК XI созыва от 3 апреля 1924 г. (Собр. Узак. РСФСР 1924 г., № 52, ст. 495). Согласно этого постановления экономсовещания упразднены в ряде губерний, в этом акте перечисленных, вопрос же об упразднении экономсовещаний в остальных губерниях оставлен пока открытым.

В УССР экономсовещания при губернских и окружных исполкомах упразднены постановлением ВУЦИК'а от 7 августа 1924 г. (Собр. Узак. УССР 1924 г., № 20, ст. 173), и их права и функции по об'единению, согласованию, регулированию и общему руководству деятельностью всех губернских и окружных хозорганов, переданы президиумам губ. и окр. исполкомов. Все же функции Губэкосо планового характера, переданы вновь учрежденным при Губисполкомах губернским плановым комиссиям; функции же Окрэкосо планового характера, переданы президиумам окрисполкомов. Все права УЭС'а имевшиеся у него по отношению к губ. и окр. Экосо, сохранены за УЭС'ом по отношению к президиумам губ и окр. исполкомов. Фабрично-заводские экономсоветы уступили свою роль производственным совещаниям.

III. СОЮЗ СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК

145. Причины возникновения СССР. Мысль о создании Союза Советских Социалистических Республик родилась в Советских Республиках Закавказья. Грузия, Армения и Азербайджан, об'единившись в Закавказскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику, выразили на своем федеративном с'езде мысль о желательности и необходимости об'единения всех Советских Республик в одну Союзную Республику.

К их пожеланию присоединились Украина и Белоруссия, в силу чего вопрос был поставлен на X Всероссийском С'езде Советов в декабре 1922 года. Этот с'езд, на котором принимали участие и представители Украины по праву, принадлежащему УССР в силу союзного договора между УССР и РСФСР от 28-го декабря 1920 года, признал своевременным и необходимым от об'единения Советских Республик на основах отдельных конвенций перейти к об'единению более прочному и постоянному, в виде Союза Советских Социалистических Республик, как вполне равноправных членов этого об'единения, с передачею Союзу целого ряда общих функций государственной власти отдельных республик.

Причины этого об'единения в тесный и постоянный Союз республик заключаются во внутреннем их состоянии и во внешнем их положении.

Внутреннее хозяйственное состояние Советских Республик выражается в следующем:

1. Скудность хозяйственных ресурсов республик, истощенных семилетнею войною, сначала империалистическою, а затем гражданскою войною, которую должна была вести страна, по преимуществу земледельческая, с отсталою техникою и потому ранее других воюющих стран пришедшая в состояние упадка и развала своей хозяйственной жизни,—ставит перед нами настоятельную необходимость как об'единить наши скудные ресурсы, так и производить их расходование с большою экономиею и по определенному плану. Задачи нашего времени, состоящие, с одной стороны, в более экономном и наиболее рациональном использовании скудных материальных ресурсов, а с другой, и в более успешном развитии основных отраслей народного хозяйства, этого „станового хребта“ Советских Республик и основы социалистического строя,—обязывают нас к об'единению этих ресурсов и планомерному их использованию по единому плану.

2. Хозяйственное разделение труда между отдельными районами страны и отдельными республиками, когда север снабжает юг мануфактурою, а юг снабжает север топливом каменным углем, или восток является поставщиком хлопка, сложилось исторически и заставляет нас считаться с ним как с чисто реальным фактом. Но отдельное существование этих районов и республик, не об'единенных между собою в единое целое, невозможно и не способствует их развитию в хозяйственном отношении. Отсюда возникает необходмость соединить республики в одно целое.

3. Обладание отдельными республиками по частям, таким единым основным нервом всей хозяйственной жизни страны, каким являются средства сообщения, требует об'единения частей и эксплоатации их по единому плану, устанавливаемому единым государственным органом и проводимому единым государственным аппаратом. А эта необходимость единого плана при едином аппарате приводит к необходимости того же об'единения отдельных республик.

4. Скудность наших финансовых средств, имеющая своею причиною как общее истощение материальных ресурсов страны в результате ряда лет войны, как и отсутствие в бюджете Советских Республик того, что содержал в себе бюджет дореволюционной России, а именно: заграничный кредит в сотни миллионов рублей, представить который заграничный капитал нам отказывается; это побуждает нас сложить наши финансовые средства в одно целое и установить единый план денежной эмиссии и вообще деятельности государственного банка. Банковый кредит есть одно из могущественнейших средств и форм поощрения и развития промышленности страны и народного хозяйства. Потребность времени в об'единении ресурсов нашей промышленности и в установлении единого плана для народнсго хозяйства обязывает нас к созданию однообразия форм поощрения нашей промышленности и к об'единению кредита, как средства для развития народного хозяйства страны. А это приводит к об'единению отдельных республик в целях создания единого финансового и банкового аппарата.

Внешнее положение Советских Республик представляется в следующем виде:

1. Гражданская война за достижения Октябрьской революции в ее обостренном состоянии закончилась. Советские Республики получили „передышку", но все же они находятся в капиталистическом окружении, и эпоха перманентной гражданской войны далека от своего окончания. Капиталисты борются за свои капиталы и за свои классовые интересы. Поняв, что социалистическая революция, произведенная у нас в октябре 1917 года, есть лишь начало международного наступления пролетариата, международная буржуазия поставила своею задачею раздавить Ок-

тябрьскую революцию и не дать нашей революционной Красной армии возможности соединиться с пролетариатом Германии, которую буржуазия Антанты задалась целью поставить на колени, чтобы взвалить на плечи германского пролетариата издержки мировой войны. Опасаясь этого соединения пролетариата России с пролетариатом Германии, буржуазия Антанты поставила своей задачей изолировать Россию от Германии и перейти в наступление на Востоке Европы. Наступление на Советскую Республику, выразившееся в форме десантов, интервенций, колчаковщины, деникинщины, врангелевщины и т. п., отбиты. Но изоляция нас от Германии и от ее промышленности остается в виде ряда буферных государств, созданных Антантой со специальной целью отделить нас стеной от Германии. Самое существование этих буржуазных государств — Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и покровительственное отношение к Румынии, захватившей нашу Бессарабию, показывают, что отношение буржуазного Запада к Советским Республикам продолжает быть явно враждебным, и что нам грозит опасность всяких осложнений на почве наших достижений Октябрьской революции. Ближайшим поводом к этим разногласиям и осложнениям международного характера является произведенная нами в процессе революции национализация промышленности. Для нас это — основа социалистического строительства, как реального базиса диктатуры пролетариата и установления планомерности в народном хозяйстве. Для буржуазного же Запада это — лишение капиталистов их доходов от присвоения прибавочной стоимости, создававшейся руками наших трудящихся масс.

Все это указывает, что опасность нового нападения на Советские Республики далеко не исключена, но вполне возможна и безусловно реальна, особенно в настоящее время, когда мы приступили к разоружению и провели колоссальное сокращение состава наших войск. Отсюда возникает необходимость создать единый военный фронт посредством об'единения всех военных сил Советских Республики и тем обеспечить нашу внешнюю безопасность от возможности нападения наших классовых врагов, стремящихся обратить нашу страну в свою колонию, а трудящиеся массы Советских Республик поставить в положение своих рабов.

2. Наряду с военною опасностью для Советских Республик существует и опасность экономического их изолирования со стороны западно-европейского капитала. Правда, Европа должна была прекратить свой экономический бойкот Советских Республик и снять блокаду нашей страны. Правда, буржуазия Запада признала, что без нас нельзя восстановить хозяйства Европы, подорванного войной. Правда, европейская буржуазия пригласила нас, как представителей громадного рынка для сбыта ее продукции и для закупки нужного ей сырья, на свои конференции в Генуе, Гааге, Лозанне. Однако, мы должны

признать, что, хотя мы и вступаем в полосу концессий и предоставляем капиталу возможность своего применения в нашей стране, все же большого наплыва капиталов к нам из-за границы не наблюдается. Поэтому нам надо предвидеть возможность борьбы Запада с нами посредством отказа за-граничного капитала итти в наше хозяйство, в нашу промышленность обрабатывающую и добывающую. Отсюда для нас возникает задача создать единый экономический фронт Советских Республик, об'единив наши ресурсы, чтобы собственными силами и средствами продержаться, пока на Западе созреет социалистическая революция.

3. Ко всему этому присоединяется и наше дипломатическое положение. Не желая итти в нашу промышленность, западный капитал все же имеет тенденцию торговать с нами и завязать более прочные и постоянные торговые сношения. А это создает необходимость об'единить сношения дипломатические, которые при развивающихся торговых сношениях должны вестись не отдельными Советскими Республиками, но должны быть об'единены. Отсюда возникает необходимость прежнее согласование сношений отдельных Советских Республик, осуществляемых ими своими народными комиссариатами по иностранным далам, заменить об'единением всего аппарата дипломатических сношений и передать эту функцию государственной власти единому органу единого союза.

Помимо описанного выше внутреннего и внешнего положения Советских Республик, их об'единение в союз диктуется и классовою природою Советской власти. Советская власть по своей природе и по своему существу интернациональна, ее естественная тенденция заключается в стремлении к об'единению трудящихся масс всего мира, независимо от национальности. Поэтому Советская власть, и сама ее идея, культивирует в рабочих массах идею об'единения в союз трудящихся всего мира. В то время как капитал и частная собственность ведут к раз'единению общества на классы и создают государства, резко враждебные друг другу, — в это время трудящиеся массы стремятся к созданию бесклассового общества, об'единенного в одно целое на принципах планомерно организованного мирового хозяйства.

На Западе, где действует система частного капитализма, волею буржуазии возникают новые государственные образования — Польша, Юго-Славия, Чехо-Словакия, Литва, Латвия, Эстония, — построенные на демократической основе, но таящие в себе непримиримые классовые противоречия и национальную рознь, переходящую в национальную вражду с убийством Нарутовича, преследованиями украинцев, еврейскими погромами, гражданскою войною в Ирландии и тому подобными явлениями национальной грызни и национального угнетения. Причиною этого является то, что на Западе само государство и государственная власть основаны на частной собственности.

Советская государственная власть создана на основе коллективизма, на основе коллективной собственности. Она имеет своею задачею не укрепление эксплоатации человека человеком, но борьбу с этой эксплоатацией в целях полного ее уничтожения.

Поэтому, в противовес существующим на Западе конфликтам на национальной почве, наблюдаемым в Ирландии, Западной Украине, Индии и т. д., в советском государстве мы наблюдаем процесс укрепления государственной связи и стремление трудящихся масс к об'единению созданных ими независимых Советских Республик в одно независимое государство, в единый Союз Советских Социалистических Республик.

146. Форма и принципы об'единения в СССР. Суб'ектами прав, вступающими в государственное об'единение, именуемое Союзом Советских Социалистических Республик, являются: 1) Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, 2) Украинская Социалистическая Советская Республика, 3) Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика, 4) Белорусская Социалистическая Советская Республика. Таким образом, Республики Закавказья: Грузия, Армения и Азербайджан, вступают в состав СССР уже как об'единенное целое, как Федерация Закавказских Республик. С другой стороны Республики Бухарская и Хорезмская (Хива), хотя и носили название Советских, но, не будучи социалистическими, а демократическими или народными, находились первоначально вне этого об'единения в СССР, хотя и состояли с ним в тесном союзе.

В настоящее время, после преобразования в Советские Социалистические Республики, они вошли в состав Союза ССР и в результате национально-территориального размежевания Средней Азии преобразовались в новые государственно-административные единицы: в самостоятельные Союзные Республики — Туркменистан и Узбекистан с Таджикскою автономною ССР. (Смотри § 120 „Размежевание Средней Азии“).

Принципы об'единения Советских Социалистических Республик в СССР приняты и установлены на X Всероссийском С'езде Советов в его постановлении — резолюции по докладу тов. Сталина — от 27 декабря 1922 года.

В основу об'единения положен принцип добровольности и равноправия республик. Это значит, что каждая из договаривающихся четырех сторон (РСФСР, УССР, ЗСФСР и БССР) входят в союз по своей доброй воле, без всякого принуждения с чьей бы то ни было стороны, и притом входят в это об'единение как члены его, не находящиеся одна у другой в подчинении, но как вполне друг другу равноправные, и это равноправие сохраняется за каждой из них и на все будущее время состояния их в Союзе.

Из принципа вхождения каждой из договаривающихся четырех сторон на основе добровольности и равноправия вытекает и следующий принцип об'единения — охранения за каждой из них

права свободного выхода из Союза Республик во всякое время.

„На состоявшихся недавно с'ездах своих советов народы Советских Республик единодушно решили образовать Союз Советских Социалистических Республик, единое союзное государство. Это об'единение равноправных народов остается добровольным, исключающим национальный гнет и принуждение какого-либо народа к пребыванию в пределах этого государства, предоставляя каждой республике право свободного выхода из Союза и в то же время открывая добровольный доступ всем социалистическим советским республикам, также и имеющим возникнуть в будущем". (Обращение Президиума ЦИК Союза ССР ко всем народам и правительствам мира от 13 июля 1923 г. „Вестник Правительства СССР", № 1).

В результате об'единения республик в Союз образуются общесоюзные законодательные и исполнительные органы. В связи с этим существовавшие в отдельных республиках народные комиссариаты подлежали преобразованию: устанавливаются три вида наркоматов: а) слитые, б) директивные и в) самостоятельные.

Слитые наркоматы (ныне общесоюзные) существуют только как органы Союза и не имеются в составе правительств отдельных республик. Это наркоматы: военно-морской, путей сообщения, иностранных дел, внешней и внутренней торговли и почт и телеграфов — всего пять наркоматов, где об'единение сил и средств и установление единой политики на всю территорию Союза проводится наиболее сильно.

Эти наркоматы осуществляют те функции государственной власти, от непосредственного осуществления которых каждая из отдельных союзных республик отказалась и передала их осуществление всецело органам Союза ССР.

Директивные наркоматы (ныне об'единенные) существуют в каждой республике, но находятся в подчинении соответствующим наркоматам Союза Республик. Это наркоматы: финансов, статистики, торговли, народного хозяйства, труда и рабоче-крестьянской инспекции — всего шесть наркоматов, где об'единение сил и средств и проведение единой политики союзного центра осуществляется в факте существования этих шести наркоматов в составе правительств каждой отдельной республики, но с подчинением их деятельности директивам (указаниям) соответствующих наркоматов, образованных в составе правительства Союза.

Эти наркоматы осуществляют функции государственной власти и Союза ССР и Союзных Республик одновременно, и следовательно, в этих областях государственной деятельности имеется не передача этих функций исключительно органам Союза ССР, но совместное их осуществление органами Союза ССР и органами Союзных Республик, под руководством и по указаниям органов Союза ССР.

Самостоятельные наркоматы (иначе культурные или автономные) существуют только в каждой республике, и в составе правительства Союза аналогичных им не имеется. Это наркоматы: земледелия, внутренних дел, юстиции, народного просвещения, здравоохранения и социального обеспечения,—всего 6 наркоматов не считая наркомнаца, которого в УССР нет и не было, а в РСФСР упразднен по постановлению 2-ой сессии ВЦИК'а X созыва от 7 июля 1923 г. Эти наркоматы имеют прямое отношение к быту, нравам, особым формам землеустройства, к языку и культуре народов, входящих в состав республик и потому остаются как самостоятельные, руководимые не центральными органами Союза, но ЦИК'ами и Совнаркомами договаривающихся республик.

В виду необходимости для советских республик об'единить свои силы для обороны от внешних нападений, вступает в действие единый общесоюзный военный и морской народный комиссариат.

В виду общности задач и потребностей советских республик перед лицом капиталистических государств, создан единый общесоюзный народный комиссариат иностранных дел.

Необходимость полной централизации в ведении внешней торговли на основе государственной монополии, для обороны советских республик от попыток капиталистических государств их закабалить, заставила их создать единый общесоюзный народный комиссариат внешней и внутренней торговли с правами общесоюзного наркомата в области внешней торговли.

Планомерная постановка народного хозяйства требует от них об'единения транспорта и связи, т. е. создания общесоюзных народного комиссариата путей сообщения и народного комиссариата почт и телеграфов.

Другие отрасли государственной деятельности союзных республик частью подчинены союзным центрам при сохранении в каждой республике своего центра, частью остаются исключительно в руках отдельных республик.

Непосредственное управление народным хозяйством и финансами, организация статистики, внутренней торговли, государственная защита прав и интересов наемного труда и осуществления рабоче-крестьянской инспекцией контроля над всем государственным аппаратом будут одновременно находиться в руках и общесоюзного центра, поскольку они нуждаются в руководстве из единого центра, и отдельных центров в каждой союзной республике, поскольку на территории таковой для них необходимо особое руководство.

Комиссариаты, ставящие себе специально национальные задачи и имеющие дело с национально-бытовыми отношениями и особенностями, как, например, просвещение, земледелие, внутренние дела, юстиция и пр., будут существовать только в союзных республиках под их безраздельным руководством.

При этом вхождении договаривающихся республик в Союз, каждой из них договорным соглашением, Конституциею Союза, должно быть, согласно постановления X Всероссийского С'езда Советов от 27 декабря 1922 г., гарантировано „полное обеспечение интересов национального развития их народов".

147. Общие начала Конституции Союза ССР. На основе резолюции X-го Всероссийского С'езда Советов от 27 декабря 1922 года на первом Союзном С'езде в Москве 30 декабря 1922 года был принят „Договор об образовании СССР". Этим договором установлен состав и общие начала организации Союза Советских Республик. В состав СССР вошли: РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР; за каждой из Союзных Республик сохраняется право выхода из Союза. Организация Союза устанавливается этим договором в следующем виде:

1. Верховными органами Союза являются два органа: 1) С'езд Советов СССР и 2) Центральный Исполнительный Комитет Союза, функционирующий в периоды времени между С'ездами Союза.

С'езд Советов Союза, состоящий из представителей от городских советов по расчету 1 депутат на 25.000 избирателей и от губернских или окружных с'ездов — по 1 депутату на 125.000 жителей, избираемых на губернских или окружных с'ездах советов, созывается: очередной — 1 раз в два года, и чрезвычайный — по мере надобности постановлением ЦИК Союза или по требованию не менее двух Союзных Республик.

Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР состоит из Союзного Совета и Совета Национальностей.

Союзный Совет избирается С'ездом Советов Союза из представителей союзных республик, пропорционально населению каждой, в количестве, определяемом С'ездами Советов Союза.

Совет Национальностей образуется из представителей союзных и автономных республик по пяти представителей от каждой и из представителей автономных областей по одному представителю от каждой. Состав Совета Национальностей в целом утверждается С'ездом Советов Союза. Это утверждение Совета Национальностей С'ездом Советов Союза ССР об'ясняется тем, что Совет Национальностей, как и Союзный Совет, является частью ЦИК'а Союза ССР, т.-е. того органа, который в периоды времени между С'ездами Советов Союза ССР осуществляет все функции последних.

„Единство воли трудящихся масс всего Союза выражается в его верховном органе — Общесоюзном С'езде Советов, но одновременно каждой национальности дается особое представительство в Совете Национальностей, который будет сотрудничать на равных правах с избираемым С'ездом Союзным Советом". (Обращение Президиума ЦИК Союза ССР ко всем народам и правительствам мира от 13/VII 23 г. „Вестник Правительства СССР", № 1).

Сессии ЦИК Союза бывают: очередные, созываемые Президиумом ЦИК Союза три раза в год, и чрезвычайные, созываемые или по постановлению Президиума ЦИК Союза, или по требованию СНК Союза, или по требованию ЦИК одной из Союзных Республик.

Предметы ведения верховных органов Союза состоят в осуществлении функций в области законодательства и управления СССР и представительства Союза перед иностранными правительствами и уже указаны нами при рассмотрении предметов ведения С'ездов Советов отдельных республик (см. § 124). Здесь мы должны отметить, что верховным органам Союза предоставлено право отменять постановления С'ездов Советов и ЦИК'ов Союзных Республик, если эти постановления нарушают Союзный Договор. Утверждение же и изменение основных начал Союзной Конституции подлежит исключительному ведению С'езда Советов Союза ССР.

Высшим органом власти Союза, в периоды между сессиями ЦИК'а Союза, является Президиум ЦИК'а Союза, избираемый ЦИК'ом Союза, в составе 27 человек и имеющий шесть председателей по числу Союзных Республик.

ЦИК Союза избирает на тот же годичный срок своих полномочий Совет Народных Комиссаров Союза, который, согласно Конституции Союза, назван „исполнительным и распорядительным органом Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР". Декреты и постановления Союзного СНК — обязательны для всех союзных республик; из того, что Советская Конституция вообще не делает ни формальной, ни принципиальной разницы между „декретом" и „законом", следует, казалось бы, прийти к заключению, что СНК Союза наделен правом издавать законы и делать распоряжения в области Союзного управления, т.-е. является органом и законодательным и управляющим; хотя СНК Союза и назван органом „исполнительным", однако не в западноевропейском смысле: это не только орган, наделенный лишь исполнительной властью, не орган правительства в тесном смысле (кабинет министров), но круг его деятельности аналогичен кругу деятельности СНК любой из Союзных Республик.

Положение о ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. установило за СНК СССР право издания декретов и постановлений общесоюзного характера, обязательных на всей территории Союза, однако, лишь в пределах прав, предоставленных Совнаркому Союза ЦИК'ом СССР. Отсюда можно заключить, что СНК СССР пользуется и правом законодательства, но лишь на основе делегации (передачи, поручения) ему этого права ЦИК'ом Союза.

Декреты и постановления Совнаркома Союза опротестовываются ЦИК'ами союзных республик в Президиум ЦИК'а Союза. Распоряжения же отдельных народных комиссаров Союза могут быть приостанавливаемы ЦИК'ами союзных республик, но и то лишь в исключительном случае явного несоответствия данного

распоряжения законодательству Союза или законодательству союзной республики, с немедленным сообщением о том Совнаркому Союза и соответствующему наркому Союза.

Совнаркомы союзных республик состоят из наркомов самостоятельных и директивных наркоматов (см. § 138) и уполнаркомов, наркоматов общесоюзных (см. § 138), при чем уполнаркомы входят в Совнаркомы союзных республик с совещательным голосом, либо с решающим, если это право им предоставлено постановлением ЦИК'а данной союзной республики. Относительно уполномоченных наркоматов директивных в Договоре указано, что они, непосредственно подчиняясь Совнаркому и ЦИК'у своей Республики, руководствуются в то же время в своей деятельности распоряжениями соответствующих наркоматов Союза Советских Социалистических Республик.

Бюджеты каждой союзной республики являются составными частями общесоюзного бюджета и устанавливаются в своих приходных и расходных частях ЦИК'ом Союза.

Каждая из союзных республик имеет право изменять свою конституцию, но лишь в соответствии с началами, изложенными в Конституции Союза ССР от 6 июля 1923 года.

Союз ССР имеет свой особый флаг, герб и государственную печать; столицею Союза является город Москва.

Для граждан союзных республик устанавливается единое союзное гражданство.

148. Конституция (основной закон) Союза ССР, принятая II-ю сессиею Союзного ЦИК в заседании 6-го июля 1923 года, развила, углубила и уточнила положения, изложенные в Договоре об образовании СССР от 30 декабря 1922 года. Здесь необходимо отметить, что принятие Конституции Союза совпало с тревожным моментом для Советских Республик, вызванным известным ультиматумом Англии в ноте Керзона, напомнившим нам, что наши враги далеко не отказались от мысли о возможности активной борьбы с советским государством. Международное положение Советских Республик налагает на них обязанность об'единения в единое союзное государство. Необходимость создания союза диктуется единством защиты интересов трудящихся масс против возможного наступления мирового капитала.

Конституция СССР выработана комиссиею, избранною на I-м Союзном С'езде, и построена на следующих принципах, являющихся дополнением и развитием принципов, положенных в основание Договора о Союзе Советских Социалистических Республик от 30 декабря 1922 года.

1. Об'единение дипломатических сношений. Одним из мотивов организации Союза ССР является стремление об'единить волю всех трудящихся отдельных республик в единое целое, дабы в своих международных сношениях Союз представлял из себя единую, недробимую силу (речь т. Сапронова в заседании II сессии ВЦИК'а 29 июня 1923 года). Создание единого

союзного советского государства приводит к тому, что это единое государство должно в международных отношениях выступать как единое целое. Из этого вытекает, что отдельные советские республики будут вести международные сношения хотя бы и по вопросам, касающимся интересов не всего Союза, но лишь одной союзной республики, исключительно через органы Союза. Это нашло свое выражение как в ст. 1, п. „а" Конституции Союза: „Ведению СССР в лице его верховных органов подлежат: а) представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами"; так и в том, что в главе 2-й Конституции Союза, говорящей: „О суверенных правах союзных республик", отсутствует право отдельных республик вступать самостоятельно в международные сношения по своим отдельным интересам.

2. Изменение границ. В договоре от 30 декабря 1922 года установлено, что внешние границы Союза находятся в ведении его верховных органов, но ничего не сказано о границах союзных республик. Поэтому необходимо было установить, каким порядком могут быть изменяемы границы отдельной республики вообще и за счет территории соседней республики, в частности. Установлено, что изменять границы союзных республик без согласия каждой заинтересованной республики органы Союза не имеют права. Это выражено в ст. 6 Конституции Союза: „Территория союзных республик не может быть изменяема без их согласия". Наряду с этим разрешен и вопрос: кто должен решать спор между двумя союзными республиками о границах между ними; установлено, что эти споры подлежат разрешению верховных органов Союза, как это и закреплено в ст. 1, п. „б" Конституции Союза, где к ведению верховных органов Союза отнесено: „изменение внешних границ Союза, а также урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками".

3. Займы. В договоре от 30 декабря 1922 года не было установлено, имеют ли право отдельные республики заключать внешние и внутренние займы, и если имеют, то могут ли они делать это самостоятельно или же вправе заключать займы не иначе, как при посредстве верховных органов Союза. При разрешении этого вопроса необходимо иметь в виду, что внешние займы по большей части обеспечиваются недрами, между тем как недра после заключения союза уже не являются собственностью отдельной союзной республики, но являются собственностью всего Союза, который в их судьбе и в условиях их эксплоатации безусловно заинтересован. Так, например, Урал с его недрами есть основная промышленная база не одной лишь РСФСР, но всего Союза; или Донбасс представляет из себя главный источник угля не только для Украины, но и для всего Союза. Поэтому внешние займы без разрешения верховных

органов Союза заключены быть не могут, это — прерогатива Союза. Исходя из этого, установлено, что, кроме заключения займов самими верховными органами Союза от имени всего Союза, в отдельных случаях верховные органы Союза разрешают заем той или иной союзной республике. Это зафиксировано в Конституции Союза ст. 1, п. „д“, которым к ведению верховных органов Союза отнесено: „заключение внешних и внутренних займов Союза ССР и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик“.

4. Торговля. Договор от 30 декабря 1922 года определил, что верховными органами Союза устанавливаются основы, то-есть система, внешней и внутренней торговли. Это значит, что, поскольку верховные органы Союза установят государственную монополию внешней торговли, как определенную систему борьбы с хищническою торговлею и с вывозом сырья из советских республик, постольку эта система будет безусловно обязательною и для каждой отдельной союзной республики. Но помимо одного лишь установления системы внешней торговли, Союз должен внешнею торговлею руководить, так как она будет проводиться на началах государственной монополии, где торговля с заграницей производится не отдельными частными лицами, но органами государства, ибо внешняя торговля есть для нас одна из четырех командных высот, находящихся всецело и исключительно в руках государства, созданного пролетариатом и в его классовых интересах. Поэтому за верховными органами Союза установлено, как их прерогатива, как установление системы внешней торговли, так и руководство ею, что нашло свое выражение в ст. 1, п. „ж“ Конституции СССР, которым к компетенции верховных органов Союза отнесено: „руководство внешней торговлей и установление системы внутренней торговли“.

5. Концессии. Определив, что к ведению Союза отнесено „заключение концессионных договоров“, договор от 30 декабря 1922 года совершенно не затрагивает вопроса о праве отдельных союзных республик сдавать концессии (ст. 1, п. „з“), однако, ясно, что предоставление такого права каждой отдельной республике могло бы оказаться невыгодным для других советских республик и для всего Союза в целом, и идея единого государства, как союза отдельных государств, была бы нарушена. Поэтому необходимо было установить, как основной принцип, что верховные органы Союза заключают концессионные договоры как от имени Союза, так и от имени союзных республик, что и выполнено в ст. 1, п. „з“, отнесшем к ведению верховных органов Союза: „заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик“.

6. Транспорт. Договор от 30 декабря 1922 года к компетенции верховных органов Союза отнес „регулирование транспортного и почтово-телеграфного дела“ (ст. 1, п. „и“). Между тем ясно, что необходимо не только регулирование этих отрас-

лей народного хозяйства, но и непосредственное управление и руководство ими. Исходя из этого, Конституция Союза и установила в ст. 1, п. „и“, что к компетенции верховных органов Союза относится: „руководство транспортным и почтово-телеграфным делом“.

7. Красная армия. Договор от 30 декабря 1922 года к предметам ведения Союза относит „установление основ организации вооруженных сил Союза ССР“ (ст. 1, п. „к“). Однако, в вопросе об организации вооруженных сил мы должны быть сплоченными и едиными несравненно более, нежели в других вопросах. В этой области более всего необходимо единое командование Красною армиею, единое управление, так как в этом единстве залог того, что советские республики будут в состоянии дать надлежащий отпор в случае нападения на них со стороны капиталистических держав. Поэтому мало сказать, что верховным органам Союза принадлежит лишь установление одних основ организации Красной армии, но необходимо подчеркнуть, что речь идет об организации и руководстве ею. Отсюда ст. 1, п. „к“ Конституции Союза устанавливает, что предметом ведения Союза ССР в лице его верховных органов являются: „организация и руководство вооруженными силами Союза ССР“.

8. Бюджет. Договор от 30 декабря 1922 года ограничился в ст. 1, п. „л“ лишь кратким указанием, что в компетенцию Союза входит „утверждение единого государственного бюджета СССР“. Из этого следует, что Союз имеет единый государственный бюджет, но не сказано, что бюджеты союзных республик входят в общесоюзный бюджет, как его составные части. Из этой недомолвки вытекает право каждой союзной республики иметь свой бюджет и потому устанавливать свою особую систему налогов и сборов; но такой сепаратизм, возможно, будет нарушать единую систему народного хозяйства, промышленности и внутренней торговли, установление основ которой отнесено к компетенции Союза (ст. 1, п. „ж“ Конституции Союза). Поэтому отнесение договором к компетенции Союза одного лишь „утверждения общесоюзных, республиканских и местных налогов“ (ст. 1, п. „л“) оказывается недостаточным. Необходимо разрешить вопрос, имеют ли отдельные республики право вводить у себя налоги в добавление к налогам общегосударственным, а также имеют ли они право самостоятельно распоряжаться этими добавочными налогами. Вопросы эти Конституцией Союза разрешены в том смысле, что Союз в лице своих верховных органов утверждает единый общегосударственный бюджет Союза, при чем бюджеты союзных республик входят в этот единый бюджет Союза, как его составные части; что Союзу принадлежит право установления общесоюзных налогов и доходов, обязательных к проведению на всей территории всех союзних республик; что Союзу же принадлежит право установления и отчислений от общесоюзных налогов и доходов и надбавок к ним, поступающих в местные бюджеты

отдельных республик; что Союзу же принадлежит и право разрешать отдельным республикам установление дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик. Таким образом, каждая союзная республика имеет право устанавливать у себя дополнительные к общесоюзным налоги, но не иначе как с разрешения верховных органов Союза, как это и закреплено ст. 1, п. „л" Конституции Союза.

9. Денежная система. Договор от 30 декабря 1922 года в ст. 1, п. „л" к предметам ведения Союза относит „установление монетной и кредитной денежной системы", но не указывает, чтобы эта система была единою для всего Союза, для всех союзных республик. Однако ясно, что в этом вопросе надлежит провести не меньшую сплоченность и не меньшее единство, чем в вопросе о вооруженных силах или о международных сношениях. Поэтому должна быть установлена единая денежная система, как монетная, так и кредитная, так как деньги вообще являются регулятором народного хозяйства, орудием обращения товаров, а деньги кредитные, денежные знаки, обеспечиваются определенными материальными ресурсами государства, и потому в отношении свободы каждой республики следует руководствоваться тем же принципом, что и в отношении права союзных республик распоряжаться своими недрами. Отсюда и вытекает то положение, которое закреплено в Конституции Союза ст. 1, п. „м", по которой верховным органам Союза предоставляется „установление единой денежной и кредитной системы".

10. Право амнистии в договоре от 30 декабря 1922 г. формулировано довольно неясно словами, что верховным органам Союза предоставлено „право общей амнистии" (ст. 1, п. „х"). Этим совершенно не разрешается вопрос о том, имеют ли союзные республики право провозглашать общую амнистию на своей территории. Вопрос этот разрешен в смысле предоставления этого права каждой союзной республике установлением того положения, что верховные органы Союза имеют „право амнистии, распостраняемое на всю территорию Союза" (ст. 1, п. „ц"), чем вовсе не исключается право каждой союзной республики на издание амнистии, распостраняемой только на территорию данной республики.

11. Порядок разрешения внутрисоюзных споров. Вопрос о том, кто должен разрешать споры, конфликты и недоразумения между союзными республиками, договором от 30 декабря 1922 года совершенно не затронут, а между тем в жизни при все более развивающихся общественных отношениях возникновение этих споров и конфликтов вполне возможно и неминуемо. Поэтому необходимо заранее их предвидеть и установить, каким порядком они подлежат ликвидации. В этих целях в Конституцию Союза и введен совершенно новый пункт ст. 1, п. „ш", согласно которому верховным органам Союза принадлежит „разрешение спорных вопросов, возникающих между союзными рес-

публиками". Этим исключается необходимость для разрешения таких конфликтов (не прибегать к помощи оружия, т. к. трудящиеся об'явили войну войне) прибегать каждый раз по поводу каждого спора к организации третейских судов или иных органов примирения сталкивающихся интересов.

12. Суверенитет союзных республик. Договор от 30 декабря 1922 года определил лишь, что за каждою из договаривающихся республик сохраняется право свободного выхода из Союза (ст. 26). Но вхождение в союзное государство ставит каждое из входящих в него государств в положение известной подчиненности общесоюзным органам, что может рассматриваться как уменьшение их самостоятельности и независимости, как умаление их суверенитета. Из этого возникает необходимость более или менее точно в самой Конституции, как основном законе страны, определить сущность суверенных прав республик, входящих в Союз Республик, как в единое союзное государство. Этому предмету и посвящена глава вторая Конституции Союза, озаглавленная: „О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве".

Статья 3 Конституции Союза ССР, которою начинается эта глава, категорически подчеркивает то положение, что каждая республика при своем вхождении в Союз сохраняет свой суверенитет, то-есть независимость и самостоятельность свою и своих государственных органов. Этот суверенитет каждой из союзных республик вхождением в Союз, конечно, подвергается известному ограничению, вызываемому исключительно фактом и условиями вхождения в Союз, указанными в Конституции Союза, но и только. Это и выражено словами ст. 3: „Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно".

То положение, указанное здесь, что каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно, т.-е. по своему праву, ей — данной республике — принадлежащему и не от Союза или иного органа либо государства полученному, и подчеркивает, во-первых, то, что каждая из договаривающихся республик сохраняет свой суверенитет, и, во-вторых, то, что Союз ССР должен быть определяем не как „союз государств" (Staatenbund, confédération), но как „союзное государство" (Bundesstaat, fédération), если вообще к Союзу ССР, как совершенно новому в историческом масштабе государственному образованию, возможно применять понятия, сложившиеся на основе совершенно иных исторических и экономических предпосылок. Поэтому мы коснемся этого вопроса о различии между „союзом государств" и „союзным государством" лишь постольку, поскольку это может выяснить вопрос о суверенитете наших союзных республик.

149. Союз государств, являясь исторически старою и неполною формою соединения государств, предполагает безусловное сохранение в полной неприкосновенности верховенства и независимости соединяющихся государств. Образуя союз государств, каждое государство остается попрежнему непризнающим над собою никакой высшей власти и потому в полном об'еме суверенным.

В таком положении находились УССР и РСФСР после заключения между собой Союзного Договора, принятого V Всеукраинским С'ездом Советов, подписанного представителями УССР и РСФСР 28 декабря 1920 года.

Этот договор, называемый „Союзный Рабоче-Крестьянский Договор между РСФСР и УССР“ (Собр. Узак. УССР 1921 года № 3, ст. 93), основан на следующих принципах:

1. Признание независимости и суверенности каждой из договаривающихся стран.

2. Цель его заключения — установление союза военного и хозяйственного (ст. 1), („сознавая необходимость сплотить свои силы в целях обороны, а также в интересах их хозяйственного строительства“).

3. Возможность принятия обоими договаривающимися государствами на себя общих обязательств по отношению к другим государствам, исходя из общности интересов рабочих и крестьян, населяющих обе республики. Но — заметим при этом — один факт принадлежности УССР к бывшей Российской Империи не возлагает на УССР никаких обязательств к кому бы то ни было, в том числе, и главным образом, к иностранным капиталистам за произведенную в процессе революции национализацию промышленности обрабатывающей и добывающей, например, каменноугольной промышленности Донбасса (ст. II).

4. Об'явление об'единенными 7 народных комиссариатов: 1) военных и морских дел, 2) высший совет народного хозяйства, 3) внешней торговли, 4) финансов, 5) труда, 6) путей сообщения, 7) почт и телеграфов (ст. III).

5. Вхождение об'единенных наркоматов в состав Совнаркома РСФСР и делегирование ими своих уполномоченных (Уполнаркомов) в Совнарком УССР (ст. IV).

6. Утверждение и контролирование названных Уполнаркомов РСФСР при Совнаркоме УССР — Украинскими ЦИК'ом и С'ездом Советов (ст. IV).

7. Установление порядка и формы внутреннего управления об'единенных наркоматов особыми каждый раз соглашениями между обоими правительствами (ст. V).

8. Руководство и контроль об'единенных наркоматов Всеросс. С'ездом Советов и Всероссийск. ЦИК'ом (ст. VI).

9. Посылка УССР своих представителей на Всеросс. С'езды Советов и во Всеросс. ЦИК на основании постановления Всеросс. С'езда Советов.

10. Ратификация этого договора высшими законодательными учреждениями обеих республик.

Эти принципы, положенные в основание Союзного договора между РСФСР и УССР, достаточно ярко подчеркивают, что здесь мы имеем дело с „союзом государств“: каждая из договаривающихся республик остается вполне суверенным государством, независимым как одно от другого, так и от какой-либо иной власти. Если и допустить некоторое влияние Всеросс. С'езда Советов и Всеросс. ЦИК на ход управления в УССР в областях, подведомственных об'единенным наркоматам, то необходимо иметь в виду, что в „союзе государств“ союзная власть не подчиняет себе ни одного из соединяющихся государств, но, наоборот, сама находится в известной зависимости от них, поскольку она опирается не на свои особые и самодовлеющие права, но на общее соглашение соединяющихся государств. С другой стороны, Всеросс. С'езд Советов и Всеросс. ЦИК имели право и возможность влиять на ход управления дел в УССР по об'единенным наркоматам только потому, что в состав этих органов — Всеросс. С'езда Советов и ВЦИК'а — входили и представители от УССР, которые, как члены Всеросс. С'езда Советов и ВЦИК'а, т.-е. определенных коллегиальных органов, обязаны подчиняться решениям этих коллегиальных органов, а через это и решения данных органов обязывают и те государства, чьи представители в эти органы входят. Но при этом нельзя еще упускать из виду, что из принципа суверенности УССР по отношению к РСФСР вытекало право законодательных и правительственных органов УССР принять или отвергнуть или принять в измененном, согласно местным условиям, виде тот или иной закон, декрет, распоряжение, циркуляр и т. д., изданные законодательными или правительственными органами РСФСР, даже по об'единенным наркоматам, каковое право, называемое „регистрациею“ декретов или распоряжений, и осуществлялось органами УССР по отношению к каждому закону, декрету и постановлению Всеросс. С'езда Советов, Всеросс. ЦИК'а и Совнаркома, а равно и к распоряжениям об'единенных наркоматов. Ни один закон РСФСР, хотя бы принятый Всероссийским ЦИК'ом или Всероссийским С'ездом Советов, но не „зарегистрированный“ в УССР, не мог получить никакой силы в УССР.

Это значит, что законодательство органа союзной власти — если и признать Всеросс. С'езд Советов и ВЦИК органами союзной власти — в „союзе государств“ не имеет самостоятельного и независимого существования и своими актами не обязывает другую сторону: УССР имела и имеет право не подчиняться постановлению, например, Всеросс. ЦИК или СНК, а если и принимает большинство этих постановлений, то не по правовому принуждению, а из стремления к установлению единой политики и то лишь особым каждый раз законодательным актом — по формуле: „Ввести в действие в УССР такое-то постановление РСФСР“, или

же изменяя текст такого закона применительно к местным особенностям и условиям украинского быта.

150. Союзное государство представляет собой совершенно иной вид об'единения государств. В нем союзная власть получает деятельность самостоятельную, независимую от воли правительств об'единившихся государств. Хотя здесь союзная власть и возникает в силу договора и на основе договорного соглашения между соединяющимися государствами, но ее деятельность в дальнейшем и сила ее актов определяются не договором соединившихся государств, а общесоюзным законодательством. Если само устройство союзной власти „союзного государства" первоначально и определяется договором соединяющихся государств, то затем изменение форм ее устройства и условий ее деятельности (союзная конституция) производится не общим новым соглашением этих государств, но актом самой союзной власти, ее органами, а не органами власти об'единившихся государств.

Далее в отличие от „союза государств", где постановления союзной власти осуществляются правительствами об'единившихся государств, постановления „союзного государства" осуществляются самостоятельными союзными учреждениями: союзная власть союзного государства имеет свое войско, свои финансы, свою администрацию, свои суды, свое законодательство. Таким образом, „союзное государство" есть единое государство, а не простая сумма государств, входящих в союз, и притом государство, имеющее самостоятельную принудительную власть, отдельную от органов власти государств, об'единенных в союзное государство. Это значит, что „союзное государство" есть самостоятельный суб'ект прав, отличный от государств, входящих в данное союзное об'единение, как особые суб'екты прав.

Но здесь возникает вопрос: сохраняют ли в „союзном государстве" входящие в союзное об'единение государства свою суверенность, полноту своей государственной независимости и самостоятельности или же они переходят на положение провинций или общин, всецело подчиненных союзной власти или лишь сохраняющих в некотором виде свою автономность.

В этом отношении существуют две теории, обе исходящие из того, что государства, входящие в состав „союзного государства", все же сохраняют свой суверенитет. Первая теория: теория делимости суверенитета, согласно которой государство, входя в состав „союзного государства", передает союзной власти лишь известную часть своего суверенитета, необходимую в общих интересах союзного об'единения. Вторая теория (Еллинек) утверждает, что государство, сделавшись частью „союзного государства", сохраняет свое самостоятельное право властвования, ни от кого не заимствованное, но лишь ограничиваемое союзной властью по воле самого государства, входящего в союзное об'единение, в интересах этого союзного об'единения, причем союзной власти вовсе не принадлежит право контролировать, как осуществляют

отдельные государства, входящие в союзное об'единение, оставшуюся за ними долю их власти. Их власть, как бы она ни была ограничена, принадлежит им не только quo ad exercitium, но и quo ad jus, т.-е. не в целях лучшего ее использования, но по праву, этим государствам присущему, не по воле или милости союзной власти, но по самостоятельному и первоначальному их праву.

Какую бы из этих двух теорий мы ни приняли — теорию ли передачи отдельным государствам своего суверенитета союзному об'единению или теорию ограничения союзною властью самостоятельного права отдельного государства, мы должны признать, что Конституция СССР установила „союзное государство“, а не „союз государств“ и что республики, входящие в это союзное об'единение, сохраняют свой суверенитет.

В этом убеждают:

А) Указания ст. 3 Конституции Союза ССР, что суверенитет союзных республик у них не отнят, но лишь ограничен в интересах союзного об'единения и лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и то исключительно по предметам, отнесенным к компетенции союзного об'единения, т.-е. союзной власти (верховных органов Союза).

Б) Указание той же ст. 3: „Союз ССР охраняет суверенные права союзных республик“, из чего видно, что отдельные союзные республики осуществляют свою власть не как община или провинция даже с весьма широкою автономиею, но по собственному праву, а не по поручению союзного государства, не по передаче им этого права и этой власти союзным государством. Следовательно, в противовес самоуправляющимся общинам и автономным провинциям, которые в своей деятельности подлежат государственному контролю, наши союзные республики, сделавшись частями союзного государства, сохраняют свое самостоятельное право властвования, и это их право охраняется всем союзным об'единением, всем Союзом ССР, как новым государственным образованием. Их властвование сохраняет свою самостоятельность, бесконтрольность и остается неподлежащим отчету перед союзною властью.

В) Указание ст. 4-й Конституции Союза, что „за каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из Союза“, какового права выхода из государства не имеют ни общины, ни провинции, как бы широка ни была их автономия.

Г) Указание ст. 6-й: „Территория союзных республик не может быть изменяема без их согласия“, в то время как территория любой, даже автономной, провинции может быть увеличена или уменьшена по воле не ее органов, но власти, стоящей над нею, т.-е. государства.

Д) Указание ст. 5-й: „Союзные республики, в соответствии с настоящей Конституцией, вносят изменения в свои конституции“, в то время как ни общины, ни провинции своих конституций

не имеют и форму своего устройства самостоятельно, без разрешения и утверждения власти, стоящей над ними, менять не могут.

151. Суверенитет, как правовое понятие, содержит в себе три признака: а) независимость власти, проявляющаяся преимущественно вовне, в сношениях суверенного государства с другими державами; — б) верховность власти, не знающей над собою никакой высшей власти, проявляющаяся во внутренних отношениях; в) неограниченность власти никакою другою юридическою силою, кроме ее самой, т.-е. не абсолютная неограниченность слепой стихии, которая бушует, имея препятствия и ограничения лишь в законах физических, в условиях естественно-исторических, а неограниченность правовая: учение о суверенитете, как о неограниченности власти, имеет в виду отсутствие правовых ограничений власти, исходящих от чьей-либо иной воли, кроме воли самой этой власти. Другими словами, учение о неограниченности государственной власти (которую не следует смешивать с неограниченностью власти верховного органа, например — с неограниченностью монарха либо парламента) признает возможность ограничения государственной власти правом, т.-е. правовыми актами, от нее самой исходящими. Это означает, что суверенная государственная власть способна сама себя ограничить, сама осуществление своих функций, свободу своей деятельности, связать нормами права, ею же самою созданными, ее же собственною волею установленными.

Исходя из этих общих признаков понятия суверенитета, мы видим, что независимая советская республика вошла в союзное об'единение, в союзное государство, в Союз ССР добровольно, по своей доброй воле присоединилась к договору об образовании Союза ССР, своим собственным добровольным волеиз'явлением согласилась с содержанием Союзной Конституции, со всеми нормами, в этой Конституции содержащимися, выработанными к тому же при участии ее — союзной республики — представителей. Другими словами, союзная республика, войдя в союзное об'единение, в состав союзного государства, связала сама себя, ограничила свою суверенную власть правом от нее же исходящим, а не навязанным ей кем-либо извне, какою-либо силою либо волею со стороны. Поэтому ни фактом вхождения в Союз ССР, ни фактом дальнейшего пребывания в его составе, ни фактом свободного подчинения нормам Союзной Конституции, принятой союзными республиками всеми вместе и каждою из них в отдельности своим непринужденным волеиз'явлением, ни одна из союзных республик своего суверенитета не утратила, но осталась и остается суверенным государством, хотя и отказалась в пользу специально образованных органов Союза ССР от осуществления лишь некоторых своих функций. Иными словами, здесь мы имеем то же самое самоподчинение государственной власти и ее органов закону, исходящему от нее самой, которое мы имеем при определении понятия правового государства, т.-е. такого государ-

ства, где государственная власть в целом и каждый ее орган от мала до велика подчинены закону, от данного государства, от его государственной власти, исходящему.

В самом деле, для современного государства существенна наличность правопорядка, а этим самым отвергается возможность абсолютной неограниченности государственной власти. Еллинек: „Всякое право делается таковым только благодаря тому, что обязывает не только подданных, но и государственную власть“. Иеринг: „Право в этом полном значении слова есть, таким образом, двусторонне-обязующая сила закона, самоподчинение государственной власти закону, исходящему от нее самой“. Издавая закон, государство юридически связывает его нормами не только индивидов, но и свою собственную деятельность. И, однако, никто не станет утверждать, что, издавая закон, государство утрачивает свой суверенитет потому, что этим законом оно ограничивает свою свободу. Поэтому, и утверждая союзную конституцию на собственном ли с'езде советов или же на с'езде советов всего Союза, где она имеет своих делегатов, союзная республика ни в коей мере не утрачивает своего суверенитета.

Наука пришла к выводу, что для современного государства суверенитет существен в двояком направлении: со стороны отрицательной и со стороны положительной. „С отрицательной стороны суверенитет означает невозможность быть юридически ограниченным вопреки собственной воле какой-либо другою властью государственного или негосударственного характера. Фактические ограничения суверенной государственной власти, правда, возможны, но на степень ограничений правовых они могут возвыситься только в силу ее собственной воли. С положительной же стороны суверенитет состоит в исключительной способности государственной власти давать ее властвующей воле всестороннее обязательное содержание, во всех направлениях определять собственный ее правопорядок. Безгранична суверенная власть в том смысле, что никакая другая власть юридически не может воспрепятствовать ей в изменении ее собственного правопорядка“ (Г. Еллинек: „Общее учение о государстве, 2 изд., стр. 352).— „Суверенитет не тождествен, таким образом, с всемогуществом государства. Он представляет из себя правовую власть, которая поэтому связана правом“ (там же).

Союзные республики как до вступления своего в союзное государство, так и находясь в его составе, своего суверенитета не утратили, так как, с одной стороны, отрицательной, нет в мире той власти, которая обладала бы правом юридически, т. е. правовым актом, и притом актом односторонним, ограничить власть союзных республик, а с другой, положительной, стороны, союзные республики, и находясь в составе союзного государства, сами с помощью своего законодательства определяют свой собственный правопорядок, только подчиняя его общим целям классовой борьбы пролетариата за освобождение всего человечества,

как каждый индивид, находясь в составе коллектива (союза, артели, товарищества и т. п.), подчиняют свою деятельность интересам этого коллектива, его целям и задачам, но от этого отнюдь не превращается из свободного человека в подневольного раба.

И, наконец, союзные республики создали Союз ССР и наделили его правами и полномочиями, а не наоборот—не Союз ССР создал РСФСР, Украину, Белоруссию, Грузию и т. д. Союзные республики имеют свои собственные права, которыми они обладают не по воле Союза ССР, не из рук Союза ССР они эти свои права получили, но, наоборот, союзные республики и до образования Союза ССР и после образования ими его существовали и продолжают существовать как самостоятельные носители своих верховных прав, прав государства, с которыми они возникли из революции и которые они продолжают осуществлять и находясь в составе Союза ССР.

В самом деле, кто дает государственное устройство союзным республикам? Кто утверждает их конституции, как не они сами себе? Мы видели, что конституции автономных советских республик принимаются этими республиками, но утверждаются республиками союзными; поэтому никто и не поднимает вопроса о суверенитете автономных республик; мало того, самый факт — правовой факт, зафиксированный как правовая норма — утверждения конституции автономной республики верховными органами той союзной республики, в состав которой данная автономная республика входит, служит достаточно веским агрументом в пользу отрицания за автономною республикою характера государства и достаточным основанием утверждать, что автономная республика не есть государство. Но союзные республики и после вхождения их в Союз ССР — и притом вхождения добровольного — являются именно государствами — и притом своего суверенитета не утратившими, так как они и впредь могут сами и вполне самостоятельно жить и действовать и управляться по своим собственным конституциям, основанным исключительно на их собственной воле и ни в чьем, кроме их собственных верховных органов, утверждении не нуждающимся.

Не забудем, что Еллинек, изучая юридическую природу германских союзных государств после образования Германской империи 1871 года, как союзного об'единения германских союзных государств, пришел к заключению: „Бытие государственной власти проявляется прежде всего в существовании самостоятельных органов, отправляющих ее функции... Если общение получает свое устройство от какой-либо другой власти, так что это устройство зависит не от собственной воли общения, а от законодательства этого постороннего общения, оно не есть государство, а только член государства. Поэтому, германские союзные государства следует признать государствами, так как они могут организовываться по своим собственным, основанным на их воле,

конституциям, которые являются их законами, а не законами империи. Точно так же конституции швейцарских кантонов, отдельных штатов американского союза есть конституции государств, так как основанием их служит исключительно их собственное законодательство, а не воля стоящей над ними унии. Союзное законодательство может в определенном направлении предрешать устройство отдельных государств (например, запрещение другой формы правления кроме республиканской, как это имеет место в Швейцарии и Соединенных Штатах); это устройство остается, однако, исключительно законом отдельного государства. Даже в том случае, если какое - либо общение получило свое устройство при содействии других государств, оно есть государство, если его конституция на будущее время должна быть рассматриваема исключительно как первичный волевой акт этого общения, так что может быть изменяема им без чьего бы то ни было полномочия" (Еллинек, там же, стр. 359).

Союзные советские республики и по вхождении в образованный ими же самими Союз ССР и по вступлении в уже образованный Союз ССР остаются государствами, управляющимися по своим собственным конституциям, которые они могут изменять, не нуждаясь для этого ни в чьем, кроме своих же верховных органов, утверждении.

152. С'езд Советов Союза ССР. Верховным органом государственной власти СССР является С'езд Советов, а в период между С'ездами — ЦИК Союза ССР. С'езд Советов Союза составляется из делегатов, избираемых от городов (от городских советов и советов городских поселений) по расчету 1 депутат на 25.000 избирателей и от губерний или округов (от губернских или окружных с'ездов) по одному депутату на 125.000 жителей.

Здесь важно отметить принятый Конституцией Союза ССР принцип представительства на С'езд Советов Союза: не от отдельных республик, входящих в Союз, т. е. не от их общереспубликанских с'ездов, но о т г у б е р н и й. При выработке Конституции раздавались голоса за установление представительства от с'ездов советов союзных республик; при таком способе представительства делегаты на Всесоюзный С'езд являлись бы представителями каждый своей республики, но не делегатами Всесоюзного С'езда, чем было бы внесено разделение единого союзного государства на его составные части и была бы извращена самая идея единого союзного государства, так как получилась бы „фракционность по республикам". Поэтому именно, исходя из того положения, что Союз ССР есть не „союз государств", а „союзное государство", и было принято представительство не от отдельных республик в лице их с'ездов советов, но от губерний единого союзного государства и от его городов. Особым представительством от городов достигается та же цель — некоторое преимущество городскому пролетариату, которое установлено при конструировании окружных и губернских с'ездов советов.

На IV Всесоюзном С'езде Советов — май 1927 г. — принято постановление, что на Всесоюзный С'езд Советов посылаются делегаты и от окружных с'ездов советов. Это вызвано тем, что отдельные части союзных республик и даже целые союзные республики перешли трехстепенную систему управления и упразднили губернии, заменив их округами.

„Как известно, по Основному Закону, выборы на С'езд Советов СССР производятся у нас от губернских с'ездов советов. И после того, как отдельные области нашего Союза, отдельные части союзных республик и даже целые союзные республики районированы, перешли на иную — трехстепенную — систему управления внутри республик, губернии были заменены округами, были созданы краевые органы власти, встала необходимость об уточнении и соответствующих статей Конституции, где говорится о порядке выборов на с'езды советов, сказать от кого делегаты на с'езд советов избираются. Раз есть у нас целые республики, целые отдельные области внутри республик, например, в РСФСР, где уже не существует губернского деления, а есть окружное деление, то, очевидно, встает вопрос на с'езде советов: областной или краевой с'езд советов районированных местностей посылает делегатов на всесоюзные с'езды советов. Мы полагаем, что в районированных областях и республиках представительства на с'ездах советов надо сохранить за единицами, которые приравнены нами к губерниям, т. е. за окружными с'ездами советов. Поэтому в соответствующие статьи — 9 и 10 — Конституции Союза ССР мы вносим дополнения: после слов „губернских“ мы всюду вставляем слова: „или окружных“. (А. С. Енукидзе).

Таким образом, районированный край, скажем, Северо-Кавказский, посылает делегатов на С'езд Советов Союза ССР не от краевого с'езда советов, а от окружных с'ездов советов, и этим самым сохраняется связь верховного органа Союза ССР с более низовыми с'ездами советов. Это вполне соответствует духу и сути нашей Конституции, и эту поправку надо внести в 9 и 10 статьи. Тот же вопрос касается и республик районированных — союзных республик или автономных республик. У нас иногда ставился вопрос, посылают ли союзные республики своих делегатов на с'езды советов от республиканских с'ездов или от окружных с'ездов советов, — например, Украина. И мы давали такого рода раз'яснение, исходя из 10 статьи нашей Конституции, что эта районированная республика, союзная или автономная, посылает своих делегатов на С'езд Советов Союза от окружных с'ездов советов. Но в тех республиках, где нет ни губернского, ни окружного делений, такие республики посылают своих представителей уже от республиканского с'езда советов“. (Доклад тов. А. С. Енукидзе на IV Всесоюзном С'езде Советов: „Известия ЦИК и ВЦИК“ от 4 мая 1927 г., № 99).

153. Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР избирается С'ездом Советов Союза. Особенность ЦИК'а Союза

заключается в том, что он состоит из двух „палат“: из Союзного Совета и Совета Национальностей.

Мы ставим здесь слово „палаты“ в кавычках для того, чтобы не смешивать части, из которых состоит ЦИК Союза, с палатами западно-европейских стран с их буржуазным строем. На Западе существуют две палаты парламента: нижняя и верхняя. Нижняя обычно строится по принципу представительства от населения на основе выборности и даже на всеобщем и равном избирательном праве. Верхняя же палата состоит или из лиц, имеющих право быть ее членами по праву рождения (палата лордов в Англии), или наряду с прирожденными ее членами — по назначению королем (Испания, Италия), или также и по избранию от крупной буржуазии (повышенный по сравнению с выборами в нижнюю палату ценз), от господствующей церкви, университетов и т. п. (Франция начала XIX века). Верхняя палата имеет своею задачею „умерять демократический пыл“ нижней палаты, члены которой, будучи представителями широких масс населения, могут иметь тенденции сократить права и привилегии крупной буржуазии и короля, естественного защитника „вольностей дворянства“.

Советский строй, основанный на совершенно иных принципах и существующий при абсолютно иных социальных условиях, ни в какой мере не нуждается в двухпалатной системе буржуазного Запада.

В Англии система двух палат появилась исторически, как результат того, что первоначально в состав английского парламента наряду со светскими и духовными лордами, участвовавшими в нем в силу именных приглашений королевскими указами, уже в XIII веке входят выборные от графств и городов. Первоначально все лица, входящие в состав парламента, заседали совместно, образуя один общий королевский совет. Деление этого совета на две палаты — верхнюю и нижнюю — возникло в XIV веке. Оно произошло вследствие, с одной стороны, разнородности самого состава парламента (светские и духовные лорды-помещики и выборные от населения графств и городов), а с другой — того обстоятельства, что лица, приглашавшиеся в парламент именными королевскими указами, приобрели наследственное право на участие в парламенте, в чем, конечно, виразилось закрепление лордами-землевладельцами своего привилегированного классового положения в системе государственной власти. Так появилось деление английского парламента на две палаты: нижнюю, состоящую из представителей населения, выборных от графств и городов — организация до известной степени демократическая — и верхнюю, состоящую из крупных землевладельцев, вступающих в число ее членов как в силу именных королевских указов, так и по наследственному своему праву, по праву рождения от лорда, т. е. организация аристократическая, а в классовом отношении состоящая из представителей господствующего класса, господствующего экономически фактом сосредоточения в его

руках крупных земельных участков, и политически тем, что без согласия верхней палаты ни одно постановление нижней палаты, ни один закон, принятый демократическим составом нижней палаты, не могут быть приняты как постановление всего парламента и не подлежат проведению в жизнь. Отсюда, из этой прерогативы верхней палаты отказывать в утверждении постановлений палаты нижней и возникла современная теория, что верхняя палата служит для нижней палаты элементом сдерживающим, умеряющим. А так как при системе парламентаризма министерство (правительство) составляется из большинства нижней палаты, то верхняя палата является самым чувствительным и реальным тормазом для проведения в жизнь законопроектов, которые вздумало бы провести в жизнь большинство нижней палаты; как бы либерально и демократически ни были настроены представители большинства нижней палаты, заседающие на министерской скамье, их проекты будут отвергнуты верхнею палатою, если они противоречат классовым интересам членов верхней палаты, т.-е. крупных землевладельцев.

На континенте Европы двухпалатная система явилась институтом скорее рационалистического, т.-е. кабинетного происхождения, как и все вообще конституции континентальной Европы. На ее создание оказала сильное влияние политическая теория Монтескье, оказавшаяся вполне соответствующею классовым интересам буржуазии и ее идеологии. По мнению Монтескье, наилучшею формою правления, возможною в подлунном мире, является форма умеренная, т.-е. такая, в которой одинаково представлены три элемента государственной власти — монархический, аристократический и народный. Идеалом его была „умеренная монархия“, где монарху-королю принадлежит власть исполнительная, тогда как власть законодательная должна принадлежать парламенту, составленному из двух палат: одна должна быть народною, т.-е. состоять из представителей, избираемых народом, а другая должна быть аристократическою, представлять „сословие знатных, отличающееся от народа благородством происхождения, почестями, богатством“. При этом, по учению Монтескье, это сословие „наследственной знати“ для того, чтобы интересы его не были принесены в жертву демократическим интересам народной массы, должно образовать особую палату, действующую отдельно от палаты, где представлены интересы народа, и имеющую право останавливать решения народной палаты. Этою двухпалатною системою, по мнению Монтескье, достигалось бы „равновесие власти“. Для нас же ясно, что этой конкуренцией законодательного органа обеспечивается классовое привилегированное положение крупной буржуазии — собственницы земли и средств производства, которая, обособившись в особую палату, „умеряет“ народную палату, т.-е. противодействует с помощью государственной власти стремлениям народных масс ограничить привилегии господствующего класса — аристократии и плутократии.

Эта мысль о том, что верхняя палата призвана носить характер, обеспечивающий интересы господствующих классов, т.-е. буржуазии по существу не отрицается и западно-европейскими идеологами буржуазной науки. Усматривая в верхних палатах сдерживающее начало (умеряющую и регулирующую власть по Монтескье) „плотину против законодательных увлечений" или „законодательной невоздержанности" нижних палат, буржуазные идеологи настойчиво предлагают установление для выборов в верхнюю палату более высокого имущественного или налогового ценза, как средства, обеспечивающего консерватизм верхней палаты, прямо и категорически заявляя, что верхняя палата имеет своим назначением гарантировать господствующие классы против „эксцессов демократии".

Так как советский строй и его конституция наделяют правами участия в государственной власти исключительно трудящихся, а буржуазию совершенно от этого участия устраняют, то об установлении в советском строе двухпалатной системы по западно-европейскому образцу не может быть и речи. Две „палаты", как две части Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, устанавливаемые Конституциею СССР, имеют совершенно иные предпосылки и иные цели.

Союз ССР создается на началах равенства и добровольности рабочих и крестьян отдельных республик. Это первый в истории человечества опыт пролетариата в деле урегулирования международных взаимоотношений независимых стран на основе действительного их равенства. Это — первый шаг к созданию будущей всемирной Советской Республики Труда, включающей в себя всех трудящихся, вне зависимости от их национальности. Союз Республик является новою формою сожительства народов, новою формою их сотрудничества в едином союзном государстве. В этом новом в истории человечества виде государственного об'единения должны быть изжиты в процессе совместной работы народов пережитки старого: неравенство национальностей. Союз Республик должен представлять собою единое союзное государство, основанное на полном и безусловном равенстве всех национальностей, входящих в состав союзного об'единения. Поэтому, прежде всего, высшие органы Союза должны быть построены таким образом, что они полностью отражали не только общие нужды и потребности всех национальностей Союза, но и специальные нужды и потребности каждой отдельной национальности. Отсюда следует, чтобы наряду с центральными органами Союза, являющимися представительством трудящихся масс всего Союза, независимо от национальностей должен быть создан специальный орган представительства национальностей на началах их равенства. Такое устройство центральных органов Союза даст полную возможность чутко прислушиваться к нуждам и потребностям народов, своевременно оказывать им необходимую помощь, создавать обстановку полного взаимного доверия и ликвидировать этим наиболее

безболезненным путем всякие националистические пережитки и неравенство национальностей, оставшиеся нашему времени в наследство от дореволюционной эпохи.

Исходя из этих предпосылок, установленных XII с'ездом РКП в резолюции по национальному вопросу, Конституция СССР и устанавливает две части Центрального Исполнительного Комитета Союза, этого высшего органа Союза. Этими двумя частями, вполне друг другу равноправными, и являются Союзный Совет и Совет Национальностей. Союзный Совет является представителем союзных республик; Совет Национальностей является представителем национальностей, входящих в Союз.

Союзный Совет избирается С'ездом Советов Союза ССР из представителей союзных республик, пропорционально населению каждой из них, в количестве, определяемом С'ездами Советов Союза ССР. Совет Национальностей образуется из представителей не только союзных, но и автономных Советских Социалистических Республик по пяти представителей от каждой и кроме того из представителей автономных областей по одному представителю от каждой такой области.

Состав Совета Национальностей в целом утверждается С'ездом Советов Союза ССР.

Образование Совета Национальностей в составе ЦИК'а Союза ССР является прямым следствием советской национальной политики. Советская власть, провозгласив право наций на самоопределение, т.-е. право каждой нации самостоятельно регулировать все стороны своей экономической, культурной и политической жизни, поставила перед собой задачу осуществить этот принцип в действительности. Отличительною чертою политики Советской власти является фактическое осуществление провозглашенных ею принципов. В отличие от буржуазии, которая выше всего ставит равенство формальное, равноправие юридическое, пролетариат дает преимущество равенству фактическому, равноправию экономическому, тому, чтобы ни одна национальность не угнеталась другою на основе экономической отсталости. Поэтому Советская власть призывает все национальности к дружному сотрудничеству в деле построения социализма. Организационно это и выражается, между прочим, в образовании Совета Национальностей на основе привлечения в его состав представителей от всех национальностей, организованных в союзные и автономные республики и автономные области. При этом Совет Национальностей, именно как представительство организованных национальностей, является вполне равноправным Союзному Совету, образованному не по принципу представительства национальностей, а пропорционально общему количеству населения союзных республик.

Попутно необходимо отметить из речи тов. Сапронова на заседании 2 сессии ВЦИК 29 июня 1923 г. (см. „Известия ВЦИК" от 30 июня 1923 года, № 144), что в виду того, что русской рес-

публики не существует, а существуют РСФСР, и так как русская часть должна иметь своих представителей в Совете Национальностей, то тем или другим способом — в Конституции это не зафиксировано, но протокольно (в протоколах комиссии по выработке Конституции СССР) было решено — русские делегаты собираются и выбирают своих 5 представителей в Совет Национальностей.

Основание утверждения Совета Национальностей в целом С'ездом Советов Союза ССР заключается в том, что так как Союзный Совет (представительство от Союзных Республик) избирается С'ездом Советов ССР, а Совет Национальностей (представительство национальностей) есть равноправная Союзному Совету часть ЦИК'а, ответственного всецело перед Всесоюзным С'ездом Советов, то логика требует, чтобы Совет Национальностей состоял так же, как и Союзный Совет, из лиц, пользующихся доверием С'езда Советов СССР и действующих по его уполномочию, а для этого необходимо, чтобы Совет Национальностей в целом утверждался С'ездом Советов СССР.

Внутренние взаимоотношения Союзного Совета и Совета Национальностей выражаются в их полном равноправии. Поэтому оба Совета на своем об'единенном заседании избирают Президиум ЦИК'а Союза и Совнарком Союза и, само собою разумеется, вправе на своих совместных заседаниях обсуждать и другие вопросы по специальным своим постановлениям.

Будучи вполне равноправными друг другу, оба Совета — Союзный Совет и Совет Национальностей — рассматривают все декреты, кодексы и постановления, поступающие к ним от Президиума ЦИК'а и Совнаркома Союза или отдельных наркоматов Союза, а равно от ЦИК'ов союзных республик, а также возникающие по инициативе Союзного Совета или Совета Национальностей. Все декреты и постановления, поступающие на рассмотрение обоих Советов, получают силу закона только при том условии, если они приняты как Союзным Советом, так и Советом Национальностей. Если же какой-либо проект декрета или постановления не принят одним из этих Советов, то он не может получить силу закона. Конституция предусматривает возможность разногласий и устанавливает, что разногласия между названными Советами переходят в согласительную комиссию, образуемую на паритетных началах, то-есть в равном числе представителей от каждого из этих Советов. Если в этой комиссии, а затем и в совместном заседании обоих Советов соглашение не будет достигнуто, то по требованию одного из этих Советов спорные вопросы могут быть внесены на очередной или чрезвычайный С'езд Советов Союза. Законопроекты, принятые обоими Советами, публикуются во всеобщее сведение от имени ЦИК'а Союза ССР. Декреты и постановления ЦИК'а, его Президиума и СНК Союза печатаются на языках, общеупотребительных в союзных республиках: русский, украинский, белорусский, грузинский, армянский, тюрко-татарский.

ЦИК Союза ССР имеет все права законодательства и управления. Он издает кодексы, декреты, постановления и распоряжения. Он об'единяет всю работу по законодательству и управлению Союза ССР. Он определяет круг деятельности Президиума ЦИК'а и Совнаркома Союза ССР.

Обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение ЦИК'а Союза все декреты и постановления, которыми определяются общие нормы политической и экономической жизни Союза.

ЦИК Союза является верховным органом Союза; поэтому все его декреты, постановления и распоряжения обязательны к непосредственному исполнению на всей территории Союза. Ему же принадлежит право приостанавливать и отменять декреты, постановления и распоряжения Президиума ЦИК'а Союза, а также С'ездов Советов и ЦИК'ов союзных республик и других органов власти на всей территории Союза.

Свои работы ЦИК Союза проводит на своих сессиях, которые бывают или очередные, три раза в год, или чрезвычайные, созываемые по постановлению Президиума Союзного Совета или Президиума Совета Национальностей, или по требованию ЦИК'а одной из союзных республик.

154. Положение о ЦИК СССР. 12 ноября 1923 г. на третьей сессии ЦИК'а СССР принято Положение о Союзном ЦИК'е, вносящее ряд добавлений к Конституции 6 июля 1923 г.

1. Срок полномочий. В Конституции 6 июля 1923 г. совершенно не был затронут вопрос о сроке полномочий каждого состава ЦИК'а. Само собою мог возникнуть вопрос о том, продолжает ли ЦИК выполнять свои законодательные и административные функции в периоды заседаний С'езда Советов, или же выполнение указанных функций переходит непосредственно к высшему органу Союза — Всесоюзному С'езду Советов. Положение о Союзном ЦИК'е устраняет всякие сомнения: полномочия каждого состава Союзного ЦИК'а начинаются с момента избрания С'ездом Союзного Совета и утверждения Совета Национальностей и оканчиваются с момента образования ЦИК'а нового состава. Следовательно, отсюда ясно, что и в периоды заседаний С'езда Советов Союзный ЦИК и его члены сохраняют свои права.

2. Порядок работы. Положение о Союзном ЦИК'е устанавливает, что Союзный Совет и Совет Национальностей имеют право заседать лишь во время сессии Союзного ЦИК'а и, следовательно, не заседают в промежутки между его сессиями, когда вся полнота власти принадлежит Президиуму Союзного ЦИК'а (ст. 29 Конституции). Работа ЦИК'а в период сессий протекает двояким образом: а) в заседаниях каждой палаты отдельно от другой, что составляет обычный порядок, и затем б) в совместных заседаниях обоих палат.

3. Право инициативы. Далее Положением устанавливается, кому именно предоставляется право инициативы, т. е. право возбуждения вопросов в том или другом Совете. Это право по суще-

ству является более широким, чем право законодательной инициативы, так как обнимает собою и право интерпелляции, т. е. право запроса соответствующему наркому в отдельности или всему Правительству в целом, чем Конституция Советская существенно отличается от конституций Запада, а равно возбуждать вопросы в области государственного управления и народного хозяйства.

Право инициативы предоставляется следующим органам: Союзному Совету и его Президиуму, Совету Национальностей и его Президиуму, Президиуму ЦИК'а, Совнаркому СССР, отдельным наркоматам СССР. Кроме того, указанным правом пользуются ЦИК'и автономных республик и областные исполкомы автономных областей, которым предоставлено право внесения вопросов, однако, лишь в один Совет Национальностей. Таким образом, указанные автономные организации пользуются несколько, казалось бы суженным правом инициативы; однако такой вывод был бы ошибочным. Ключ к об'яснению указанного явления находится в следующем: автономные республики и автономные области, входя в состав РСФСР или ЗСФСР (Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики), имеют возможность на общих основаниях вносить вопросы в соответствующие органы РСФСР или ЗСФСР, по принадлежности, которые в свою очередь, в порядке предоставленной им инициативы возбуждают вопросы в Союзном Совете, хотя и от своего имени, но как естественные представители автономных республик и автономных областей, входящих в их состав. Таким образом, надобность в представлении автономным республикам и автономным областям особого права инициативы для возбуждения тех или иных вопросов в Союзном Совете сама собою отпадает. Но в то же время законодатель счел целесообразным обеспечить национальные интересы автономных республик и автономных областей и признал за ними право инициативы в Совете Национальностей, чем обеспечена защита их национальных интересов.

4. Порядок прохождения законопроектов. Все вопросы, возникшие в порядке инициативы самих Советов, Союзного и Национальностей, прежде чем подвергнуться в них обсуждению и голосованию, передаются на заключение в Президиум ЦИК'а Союза, и лишь с заключением последнего направляются в оба Совета для придания законопроекту законодательной силы (ст. 31 Положения о Союзном ЦИК'е). Следует думать, что законопроекты, поступающие от ЦИК'ов или Совнаркомов союзных республик, не нуждаются в специальном заключении Президиума ЦИК'а Союза, так как они поступают уже в готовом и проработанном виде, согласованном с общей системой законодательства.

Постановление ЦИК'а Союза, его Президиума, СНК Союза и СТО вступают в силу, то-есть становятся обязательными для всех мест и лиц, не со дня их принятия, а со дня получения номера „Собрания Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР" или „Известий ЦИК Союза ССР"

или „Экономической Жизни“ (смотря что раньше получено), в котором данное постановление опубликовано: а) в столичных городах — ЦИК'ом данной союзной республики, б) в губернских городах и уездах губернских городов — губисполкомом, в) в прочих городах и уездах — уисполком.

Постановления же, в которых указан специальный срок введения их в действие, вступают в силу повсеместно с этого указанного в них срока.

Постановления, в которых указано введение их в действие по телеграфу или по радио, вступают в силу с момента получения телеграммы или радиотелеграммы на месте (постановление ЦИК Союза от 6-го февраля 1925 г. „О времени вступления в силу законов и распоряжений Правительства Союза ССР“)

5. Кворум для заседаний Советов. Рассмотрение и утверждение законопроектов производится обоими палатами Союзного ЦИК'а, причем обязательно требуется, чтобы на заседании каждого Совета присутствовал необходимый кворум в размере не менее одной трети его членов (ст.ст. 14 и 26 Положения о Союзном ЦИК'е). Вопросы в каждом Совете принимаются путем открытого голосования простым большинством голосов.

6. Согласительные Комиссии. Как известно, законопроект приобретает силу закона лишь при условии, если обе палаты решили вопрос утвердительно (ст. 22 Конституции). В случае разногласия между Союзным Советом и Советом Национальностей спорный вопрос передается в Согласительную Комиссию (ст. 23 Конституции). Положение от 12 ноября 1923 г. точно регламентирует конструкцию Согласительных Комиссий. Последние формируются на паритетных началах, т. е. из равного числа представителей от каждой палаты. Председатель Комиссии назначается Президиумом ЦИК'а, при чем если он назначен не из числа членов Комиссии, то он пользуется в этой Комиссии лишь правом совещательного голоса. Соглашение в Комиссии считается достигнутым, если предложение собрало большинство голосов в представительстве каждого из советов в отдельности. Этим подчеркивается, что голосование производится отдельно по каждому представительству палат, и тем проводится действительное равенство обоих Советов. При достижении в Комиссии соглашения по спорному вопросу, ее решения передаются на утверждение каждого Совета в отдельности. Таким образом законопроект приобретает законодательную силу не с момента достижения соглашения в Комиссии, а с момента утверждения указанного соглашения обоими Советами. Из сказанного должен быть сделан тот вывод, что каждый законопроект, несмотря на встречавшееся разногласие между Советами, принимается самим законодательным органом — ЦИК'ом Союза в целом и каждой из его палат в отдельности, а не Комиссиею, хотя бы и выполняющею функцию урегулирования спорных вопросов, но все же являющуюся лишь комиссией в составе законодательного органа.

7. Совместные заседания Советов. Если в Согласительной Комиссии большинство представителей каждой из палат не придет к соглашению друг с другом, то вопрос переносится на рассмотрение совместного заседания Союзного Совета и Совета Национальностей (ст. 24 Конституции). И в этом случае так же, как и при избрании Президиума ЦИК'а СССР и Союзного Совнаркома, голосование происходит хотя и на совместном заседании, но раздельно, т.-е. каждая палата голосует самостоятельно, хотя и на об'единенном заседании обоих палат. Для кворума совместного заседания Союзного Совета и Совета Национальностей требуется наличие кворумов каждого Совета, т.-е. присутствие не менее одной трети членов Союзного Совета и не менее одной трети членов Совета Национальностей (ст. 41 Положения).

В случае разногласия между постановлением большинства Союзного Совета и постановлением большинства Совета Национальностей, спорный вопрос по требованию одного из Советов передается на разрешение очередного или чрезвычайного С'езда Советов.

8. Права Членов ЦИК'а Союза. Положением от 12 ноября 1923 г. регламентируются права Членов Союзного ЦИК'а. Важнейшими правами, помимо известного уже нам права инициативы, которыми пользуются Члены ЦИК-а, являются: а) Право судебного иммунитета: Члены ЦИК'а не могут быть подвергнуты аресту, обыску, преданы суду или подвергнуты административному взысканию без постановления Президиума Союзного ЦИК'а. В последних двух случаях: предания суду и наложения административного взыскания — должно быть налицо постановление либо Союзного ЦИК'а, либо его Президиума. — б) Право участия в заседаниях центральных органов Союза (Президиум ЦИК'а, Совнарком и наркоматы Союза) и местных органов власти с совещательным голосом. в) Право свободного входа во все советские учреждения на территории Союза и получения в них необходимых справок, за исключением справок секретного характера, получение которых может быть осуществлено лишь по особому уполномочию Президиума ЦИК'а Союза.

9. Комиссии ЦИК'а Союза. В последней главе „Положения о ЦИК'е Союза" предусматривается возможность образования ЦИК'ом Союза специальных комиссий для рассмотрения вопросов, как относящихся к области законодательства, так и к области управления. Эти комиссии могут образовываться либо по инициативе ЦИК'а Союза, либо по инициативе его Президиума. Членами указанных комиссий могут быть только Члены ЦИК'а Союза.

155. Утверждение Конституции СССР на II Общесоюзном С'езде Советов. Еще на I Союзном С'езде в Москве 30 декабря 1922 года была принята резолюция о выработке и внесении Конституции на утверждение II С'езда Советов Союза ССР. На этом основании вторая сессия ЦИК'а СССР в своем заседании от

6-го июля 1923 г., вынося свое решение об утверждении и немедленном введении в действие Конституции, одновременно постановила внести текст основного закона (Конституции), принятого сессией, на окончательное утверждение II Союзного С'езда.

На II С'езде Советов Союза ССР в заседании 31 января 1924 года после заслушания доклада т. Енукидзе, посвященного истории составления Конституции, было вынесено постановление об утверждении Конституции Союза Советских Социалистических Республик („Известия ЦИК СССР и ВЦИК" от 1 - II 1924 г., № 26). Текст утвержденной Конституции в точности воспроизводит собою текст Конституции, принятой 6-го июля 1923 года на второй сессии ЦИК'а, со следующими двумя изменениями:

1. В примечании к ст. 15 Конституции рядом с Юго-Осетией добавлены: автономная область Горный Карабах и автономная республика Нахичеванская, которые посылают в Совет Национальностей по одному своему представителю. (В настоящее время эта поправка исключена, т. к. постановлением III Всесоюзного С'езда Советов от 20 - V 1925 г. (С. З. СССР 1925 г. № 35, ст. 245) все автономные области, как входящие в состав РСФСР, так и входящие в состав иных союзных республик, посылают в Совет Национальностей по одному представителю, в силу чего особое упоминание об этом в настоящем примечании явилось излишним).

2. Внесено дополнение к ст. 26 Конституции, устанавливающее совместные заседания обоих „палат" ЦИК'а Союза — Союзного Совета и Совета Национальностей — и принцип раздельного голосования обоих названных палат Союзного ЦИК'а при избрании на совместном их заседании Президиума ЦИК'а СССР и Совнаркома СССР (Собр. Узак. РСФСР от 15 - IV 1924 г. № 29 — 30, ст. 274).

Необходимо, однако, иметь в виду, что на совместном заседании обоих палат избирается не весь Президиум ЦИК'а в составе 27 членов, а лишь одна треть его, т. е. 9 человек: согласно текста Конституции в состав Президиума ЦИК'а Союза, сверх указанных 9 человек входят Президиумы Союзного Совета и Совета Национальностей; последние избираются не на совместном заседании с применением принципа раздельного голосования, но каждым Советом в отдельности (ст. 25 Конституции). Каждый Совет отдельно от другого обсуждает желательные кандидатуры при выборе своего Президиума и затем подвергает кандидатуры голосованию.

Совершенно иначе обстоит дело при выборе 9 членов в Президиум ЦИК'а или при выборе Совнаркома Союза. В указанных случаях обе палаты ЦИК'а Союза, т. е. и Союзный Совет, и Совет Национальностей, собираются на об'единенное (совместное) заседание и сообща обсуждают вопрос о кандидатах в Президиум Союзного ЦИК'а и в Союзный Совнарком. При выборе кандидатов в Президиум Союзного ЦИК'а подвергаются обсуждению, как было указано выше, лишь 9 кандидатур. Затем

каждая из палат голосует в том же об'единенном заседании отдельно друг от друга. Таким образом, избранным считается тот, кто получил большинство голосов не всего собрания ЦИК'а Союза в целом, но по каждой из его палат в отдельности. Такой принцип отдельного голосования каждым Советом на совместном заседании своих Советов имеет огромное значение. Допустим, что на об'единенное заседание обеих палат Союзного ЦИК'а явилось: членов Союзного Совета — 371 человек и членов Совета Национальностей — 110 человек, всего же 481 человек. Если бы голосование происходило не по каждой палате отдельно, то для того, чтобы быть избранным, каждый кандидат должен был бы получить половину голосов всех присутствующих плюс один, т.-е. 242 голоса. Следовательно, при указанном положении вещей мог бы пройти кандидат голосами лишь членов одного Союзного Совета, хотя бы Совет Национальностей, т.-е. все 110 человек, голосовал единогласно против данного кандидата. Во избежание подавления мнения Совета Национальностей голосами Союзного Совета и установлено, что членом Президиума Союзного ЦИК'а из числа 9 кандидатов, а также членом Союзного Совнаркома может быть лишь тот кандидат, который получит большинство голосов как при голосовании Союзного Совета, так и Совета Национальностей. Этим создается еще одна гарантия действительной равноправности обоих Советов друг другу и принятия во внимание интересов отдельных республик и областей.

Важно отметить, что целый ряд положений о центральных союзных органах власти — о ЦИК'е и Совнаркоме и наркоматах принятых на третьей сессии ЦИК'а СССР в ноябре 1923 года и имеющих несомненно конституционное значение, не были включены в самый текст Конституции. Это об'ясняется тем, что при выработке и составлении текста основного закона (конституции) преследовалась цель создать конституцию, уже подводящую итоги жизненным реальным отношениям, а не включать чисто программных требований. В этом коренится отличие нашей конституции от конституции буржуазного типа. Любая из современных западно-европейских конституций в значительной своей части содержит изложение положений, носящих чисто декларативный характер; указанные положения, вроде, например, об'явления различного вида свобод, лишены всякого конкретного содержания. Включение подобного рода статей в конституцию может быть легко об'яснено стремлением буржуазии умышленно замаскировать под видом программных лозунгов, лишенных реального содержания и надлежащей гарантии проведения их в жизнь, истинную классовую природу конституции. Прямым следствием этого является то, что конституции Запада с момента появления их на свет уже содержат в себе мертворожденные параграфы и статьи, которые начинают нарушаться или просто игнорироваться на другой же день после введения в действие конституции (яркой иллюстрацией только что сказанного может служить

современная новейшая Германская Конституция 1919 г.). Составители нашей Конституции стали на диаметрально противоположную точку зрения. За основу было принято положение, что наша Конституция должна полностью отражать лишь реальные отношения. Поэтому у нас не было оснований избегать жизненной проверки. Предварительная проверка на опыте лучше всего способна выявить степень необходимости внесения в текст Конституции тех или иных изменений, и именно в этом смысле высказался на II Союзном С'езде в Москве в заседании 31 января 1924 года т. Енукидзе: „Мы не решились на этом С'езде предложить Вам включить эти положения (речь идет о положениях, принятых на третьей сессии ЦИК'а) в Конституцию. Мы подождем, мы испытаем на деле.... их соответствие с нашим Союзом... и то, что получит жизнеспособность и... действительное выражение интересов всех союзных республик, мы успеем потом внести в нашу Конституцию на следующем С'езде".

156. Президиум ЦИК'а Союза состоит из Президиумов Союзного Совета и Совета Национальностей, в каждом из которых (Президиумов) имеется по 9 членов, и 9-ти членов, избираемых на совместном заседании обоих этих Советов: Союзного и Национальностей, а всего, таким образом, Президиум ЦИК'а Союза ССР состоит из 27 членов (ст. 26 Конституции Союза ССР в редакции постановления III Союзного С'езда).

В прежней редакции Конституции Союза (от 6 июля 1923 г.) содержалось указание, что помимо Президиумов обоих Советов в составе каждый по 7 человек (теперь 9) избирается еще 7 человек (теперь 9) на пленарном собрании ЦИК'а. Это положение об избрании 7-ми членов Президиума на пленарном собрании ЦИК'а, впоследствии подверглось изменению: на II Общесоюзном С'езде Советов в Москве в заседании от 31 января 1924 г. принята была новая редакция ст. 26 Конституции, где ясно указано, что Президиум ЦИК'а Союза и Совнарком Союза избираются не на пленарном, но на совместном заседании обоих Советов: Союзного Совета и Совета Национальностей.

Мы уже отметили различие между заседаниями пленарным и совместным. Это различие заключается в том, что на совместном заседании голосование по тому или другому вопросу производится раздельно — члены Союзного Совета голосуют отдельно от членов Совета Национальностей, и для принятия того или другого постановления или законопроекта требуется большинство как той, так и другой части ЦИК'а Союза. Что касается пленарных заседаний, то здесь голосование происходит совместно, при чем вопросы решаются простым большинством голосов всех присутствующих. Это и подчеркнуто в названном законе от 31 января 1924 г. словами: „Голосование на совместном заседании Союзного Совета и Совета Национальностей производится отдельно Союзным Советом и Советом Национальностей".

В период между сессиями ЦИК'а, его Президиум является высшим органом власти, законодательным, исполнительным и распорядительным.

Сверх общих функций по законодательству и управлению, на обязанности Президиума ЦИК'а лежит наблюдение за проведением в жизнь Конституции Союза, а также наблюдение за исполнением органами власти всех постановлений Общесоюзного С'езда Советов и ЦИК'а СССР.

К числу важнейших прав Президиума ЦИК'а Союза относится право приостановления и отмены постановлений Совнаркома Союза и отдельных наркоматов Союза, а также ЦИК'ов и Совнаркомов Союзных Республик. Постановления же С'ездов Советов Союзных Республик Президиум ЦИК'а Союза отменить сам не имеет права, он вправе эти постановления приостановить, но при этом обязан затем это свое постановление о приостановлении внести на рассмотрение и утверждение ЦИК'а Союза. Этим подчеркивается принцип под'отчетности Президиума ЦИК'а всему ЦИК'у Союза, а равно обеспечивается независимое положение Союзных Республик и их С'ездов Советов, как высших органов Союзных Республик.

Помимо указанного, в сферу непосредственной компетенции Президиума ЦИК'а Союза входит резрешение вопросов о взаимоотношениях между Совнаркомом Союза и наркоматами Союза с одной стороны и ЦИК'ами Союзных Республик и их Президиумами с другой (ст. 35 Конституции).

Принятое на третьей сессии ЦИК'а Положение о ЦИК'е Союза от 12 ноября 1923 г. устанавливает право опротестования в сессию ЦИК'а Союза постановлений его Президиума. Это право опротестования предоставляется как Президиуму Союзного Совета, так и Президиуму Совета Национальностей, а также ЦИК'ам Союзных Республик. Опротестование со стороны вышеуказанных органов постановлений Президиума ЦИК'а в сессию ЦИК'а не приостанавливает, однако, их исполнения: опротестованные постановления Президиума ЦИК'а сохраняют свою силу впредь до отмены их ЦИК'ом, который один лишь вправе отменить постановление Президиума ЦИК'а. Это вполне соответствует положению Президиума Союзного ЦИК'а, как высшего органа центральной власти Союза, как органа, пользующегося в период между сессиями ЦИК'а Союза всею полнотою верховной власти всего Союза, в то время как Президиумы Совета Союзного и Совета Национальностей возглавляют лишь части ЦИК'а Союза, а ЦИК Союзной Республики является органом хотя и высшим, но лишь одной из республик, входящих в Союз ССР.

Поэтому опротестование Президиумами Советов Союзного или Национальностей либо ЦИК'ом Союзной Республики не может само по себе приостановить постановление Президиума Союзного ЦИК'а, то-есть лишить это постановление активной силы.

ЦИК Союза, а, следовательно, и его Президиум, имеет шесть председателей — по числу союзных республик; каждый из них исполняет свои обязанности по два месяца. Таким путем происходит об'единение деятельности каждой из шести сторон, вступивших в Союзное об'единение.

157. Совет Народных Комиссаров Союза ССР является исполнительным и распорядительным органом ЦИК'а Союза ССР. Он образуется ЦИК'ом Союза в составе: Председателя, Заместителя и 10 Народных Комиссаров Союза ССР: 1) по иностранным делам, 2) по военным и морским делам, 3) внешней и внутренней торговли, 4) путей сообщения, 5) почт и телеграфов, 6) рабоче-крестьянской инспекции, 7) председатель высшего совета народного хозяйства, 8) труда, 9) управляющий центральным статистическим управлением и 10) финансов.

Таким образом в состав СНК СССР входят наркомы наркоматов как общесоюзных, так и об'единенных.

С упразднением об'единенного Наркомата Продовольствия число Народных Комиссаров не уменьшилось, так как на месте Наркомпрода (об'единенный Наркомат), образовался новый об'единенный Наркомат по Внутренней Торговли — Наркомвнуторг (Постановление ЦИК'а СССР от 9 мая 1924 г. — „Известия“ от 11/V 1924 г., № 106). В настоящее же время Наркомат Внутренней Торговли преобразован в Наркомат внешней и внутренней торговли, слившись таким образом с Наркомвнешторгом.

СНК СССР не есть орган, обладающий только исполнительною властью: ему принадлежит право рассмотрения декретов и постановлений, вносимых как отдельными наркоматами Союза ССР, так и ЦИК'ами Союзных Республик и их Президиумами (ст. 39). Его постановления и распоряжения могут быть приостанавливаемы и отменяемы ЦИК'ом Союза и его Президиумом. ЦИК'ам же Союзных Республик и их Президиумам принадлежит право опротестовывать декреты и постановления СНК СССР в Президиум ЦИК'а Союза, однако, без права приостановления их исполнения.

Далее ему принадлежит право издавать, в пределах предоставленных ему ЦИК'ом Союза прав, декреты и постановления общесоюзного характера, обязательные к исполнению на всей территории Союза (ст. 38 Конституции).

В Положении о Союзном Совнаркоме, принятом третьей сессией ЦИК'а (12 ноября 1923 года), содержится подробный перечень вопросов, подлежащих непосредственному ведению Совнаркома Союза:

а) А д м и н и с т р а т и в н ы е ф у н к ц и и. Важнейшие вопросы, относящиеся к административным функциям Совнаркома, согласно Положения, состоят: 1) в руководстве деятельностью общесоюзных и об'единенных наркоматов, 2) в рассмотрении и осуществлении мероприятий в области общего управления Союзом, 3) в разрешении разногласий между Совнаркомами Союзных Республик, между наркоматами Союза, а также в разрешении разногласий,

возникающих между наркоматами Союза с одной стороны и Совнаркомами Союзных Республик — с другой, 4) в назначении должностных лиц, отнесенных к компетенции Совнаркома Союза.

б) Контрольные функции. К числу контрольных функций Совнаркома Союза относятся: 1) рассмотрение отчетов о деятельности общесоюзных и об'единенных наркоматов, 2) рассмотрение протестов и жалоб на постановления СТО, Комиссий при Совнаркоме и на действия наркоматов Союза.

Кворум для действительности заседаний Совнаркома Союза установлен в размере не менее половины числа его членов, обладающих правом решающего голоса. Под членами Совнаркома следует понимать — Председателя, Заместителя и 10 Народных Комиссаров, входящих в Совнарком Союза. Таким образом, заседание Совнаркома считается законным, если на нем присутствует не менее 7 членов Совнаркома.

Наряду с членами Совнаркома Союза, обладающими правом решающего голоса, на его заседаниях могут присутствовать с правом совещательного голоса: 1) представители союзных республик, 2) члены ЦИК'а СССР, 3) Председатели Г. П. У. (Госполитуправлений Союзных Республик), 4) Председатели Совнаркомов союзных республик и 5) другие лица по особому постановлению Совнаркома Союза.

Институт представителей союзных республик при Совнаркоме Союза установлен в целях „выявления политических, экономических, культурных и бытовых особенностей и нужд союзных республик". Основные задачи постоянного представителя (Постпред) состоят: а) в осуществлении через законодательные органы Союза законодательных предположений правительства своей республики, б) в защите особых потребностей и пожеланий правительства союзной республики в учреждениях и комиссиях, состоящих при СНК Союза, в) в выполнении отдельных поручений и заданий правительства союзной республики при рассмотрении вопросов в СНК Союза, а равно внесение поправок и изменений в проекты общесоюзных декретов на основе директивы правительства союзной республики. В этих целях Постпред участвует с совещательным голосом в заседаниях не только СНК Союза, но и СТО, а равно комиссий, образуемых этими органами, вносит в них проекты постановлений, дает заключения по проектам постановлений, рассматриваемым высшими органами Союза и осведомляет Правительство своей республики о всех важнейших, возникающих в органах Союза, законодательных предположениях и ходе их обсуждения и о проводимых в этих органах Союза мероприятиях. Постпред назначается и отзывается ЦИК'ом союзной республики по представлению ее СНК. (см. примечание к п. „в" ст. 2 „Положения о СНК Союза ССР: Собр. Узакон. РСФСР 1923 г. № 107, ст. 1032, и Положение ВУЦИК и СНК РСФСР о постоянном представителе РСФСР при СНК Союза ССР от 11 авг. 1924 г., „Известия" от 19/VIII 1924 г., № 187).

Право внесения вопросов на рассмотрение Совнаркома Союза предоставлено: 1) Союзному ЦИК'у, 2) Президиуму ЦИК'а Союза, 3) Председателю Совнаркома Союза, его Заместителям и членам Совнаркома Союза, 4) всем учреждениям, состоящим при Совнаркоме Союза, 5) ЦИК'ам союзных республик и их Президиумам, а также Совнаркомам этих республик, 6) лицам, участвующим с правом совещательного голоса на заседаниях Совнаркома.

О всех своих постановлениях и решениях Совнарком Союза сообщает Президиуму Союзного ЦИК'а не позднее трех дней со дня их принятия. Постановления и распоряжения Совнаркома Союза могут быть приостанавливаемы и отменяемы ЦИК'ом Союза и его Президиумом; ЦИК'ам же союзных республик и их Президиумам принадлежит право опротестовывать декреты и постановления Совнаркома Союза в Президиум ЦИК'а Союза, однако, без права приостановления их исполнения. Подобное же право опротестования в Президиум ЦИК'а Союза постановлений и распоряжений Совнаркома Союза без права приостановления их исполнения принадлежит членам Совнаркома Союза.

158. Комиссии при Совнаркоме Союза ССР. При Союзном Совнаркоме имеется ряд комиссий. Из них на первом плане стояла Комиссия Законодательных Предположений (декрет СНК Союза от 11 сентября 1923 г. — С. У. РСФСР 1923 г. № 99, ст. 986). Затем Административно-Финансовая Комиссия (декрет СНК Союза — первый от 9 октября 1923 г. — С. У. РСФСР 1924 г. № 9, ст. 59, второй — изданный в отмену первого от 22 апреля 1924 г. „Известия ЦИК'а Союза и ВЦИК'а" от 25/IV 1924 г., № 96).

а) Комиссия Законодательных Предположений (КЗП) учреждена была при Совнаркоме СССР в составе пяти членов: Председателя и четырех членов. Члены Комиссии назначаются персонально Совнаркомом Союза. Указанная Комиссия является постоянной. Ее функции состоят в разработке законопроектов, их редактировании, систематизации действующего законодательства. Согласно наказа о порядке работ Комиссии Законодательных Предположений (Декрет СНК от 11 сентября 1923 г.: — С. У. РСФСР № 99, ст. 987) последняя ведает исключительно делами, имеющими законодательный характер, и, следовательно, ни один вопрос административного характера, относящийся к сфере управления, не является подведомственным означенной Комиссии.

б) Административно-Финансовая Комиссия (АФК) учреждена при Совнаркоме Союза на правах постоянной его Комиссии в составе восьми человек: Председателя и 7 членов. Члены Административно-Финансовой Комисии, как и члены Комиссии Законодательных Предположений, назначаются персонально Совнаркомом Союза. Ведению Административно-Финансовой Комиссии подлежат: во-первых, вопросы финансового характера, связанные с составлением общесоюзного бюджета, вопросы налогового законодательства, вопросы о сверхсметных ассигновках,

а во вторых,—вопросы административного характера, как-то: наложение дисциплинарных наказаний на должностных лиц, рассмотрение штатов наркоматов и учреждений Союза, назначение должностных лиц. Постановление, принятое Административно-Финансовой Комиссией, идет обязательно на утверждение Председателя Совнаркома или СТО, и лишь после этого публикуется в качестве соответствующего Постановления Совнаркома Союза или СТО. В случае несогласия Председателя Совнаркома или СТО с постановлением Административно-Финансовой Комиссии, вопрос переносится на рассмотрение Совнаркома или СТО. В новой редакции „Положения об Админ.-Финансовой Комиссии“ от 22 апреля 1924 г., изданного в отмену „Положения“ о той же Комиссии от 9 октября 1923 г., однако, предусмотрено, что постановления распорядительного характера, например, о затребовании сведений или материалов от какого-либо из наркоматов, не нуждаются в утверждении Председателя Совнаркома или СТО и вступают в силу немедленно с момента подписания протокола Председателем и членами Административно-Финансовой Комиссии.

Обе эти комиссии в настоящее время упразднены и функции их переданы Подготовительной Комиссии (Постановление СНК Союза ССР от 24/VI 1926 г.—С. З. СССР 1926 г. № 47, ст. 340). Таким образом, Подготовительная Комиссии при Совнаркоме Союза ведает как разработкой законопроектов, так и предварительным рассмотрением финансовых вопросов. Рассмотренные Подготовительной Комиссией законопроекты, равно как ее суждения по тем или иным финансовым мероприятиям, направляются на рассмотрение и разрешение Совета Народных Комиссаров Союза ССР.

159. СТО СССР. Из числа имеющихся при Совнаркоме Союза учреждений надлежит особенно выделить СТО, который и по своим задачам, и по выполняемым функциям занимает совершенно исключительное положение. Совнарком Союза декретом своим от 21 августа 1923 г. (Собр. Узак. РСФСР 1923 г. № 95, ст. 946) опубликовал „Положение о Совете Труда и Обороны СССР“ при СНК Союза. Согласно этого Положения на СТО возложены чрезвычайно важные функции: а) по рассмотрению и проведению в жизнь хозяйственного и финансового планов Союза, б) по поднятию обороноспособности Союза, в) по руководству наркоматами Союза в области государственного хозяйства, г) по непосредственному руководству Экономическими Совещаниями союзных республик, Госпланом, Арбитражной Комиссией, при СТО (АКСТО), д) по утверждению уставов трестов общесоюзного характера и акционерных обществ, е) по разрешению вопросов о распределении имущества между отдельными государственными органами и республиками, входящими в Союз.

Вообще же задачи СТО СССР определены в этом декрете СНК СССР от 21/VIII 1923 г. так: „В целях осуществления хозяй-

ственного и финансового планов Союза ССР, корректирования их в соответствии с экономической и политической обстановкой, а также в целях ближайшего руководства наркоматами Союза в области хозяйственных мероприятий и в области мероприятий по обороне, при СНК Союза ССР учреждается Совет Труда и Обороны Союза ССР".

В пределах отмеченных выше задач, постановления и распоряжения СТО являются обязательными для всех центральных и местных органов власти. Постановления и распоряжения СТО должны немедленно сообщаться в Совнарком Союза, которому принадлежит право приостановления и отмены по своей инициативе постановлений СТО, как исходящих от его же Комиссии.

Постановления СТО могут быть опротестованы в СНК СССР отдельными членами СТО, наркомами Союза ССР, далее — ЦИК'ами и СНК союзных республик. Однако, протест не приостанавливает исполнения постановления. Срок для внесения мотивированного протеста: для членов СНК СССР и СТО — трехдневный, а для ЦИК и СНК союзных республик — месячный по получении текста постановления.

Помимо опротестования постановлений СТО в СНК СССР, возможно предложение со стороны союзных республик и ведомств Союза ССР о пересмотре постановлений СТО, но эти предложения принимаются к рассмотрению не ранее шестимесячного срока со дня принятия постановления; исключения допускаются лишь с разрешения Председателя СНК СССР и СТО (С. З. СССР 1927 г. № 38, ст. 379).

Председателем СТО является Председатель Совнаркома Союза.

Члены СТО назначаются персонально Совнаркомом Союза; в этом состоит отличие СТО Союза от Экономических Совещаний союзных республик, в которых членами этих ЭКОСО (напр., УЭС'а) являются по своему положению наркомы хозяйственных наркоматов (см. § 142 об УЭС'е), в то время как все члены СТО персонально назначаются Совнаркомом Союза.

При СТО имеется государственнная Плановая Комиссия (Госплан) и Высшая Арбитражная Комиссия (АКСТО).

160. Верховный Суд Союза ССР учреждается при ЦИК'е Союза „в целях утверждения революционной законности на территории Союза ССР". К его компетенции относятся:

а) Об'единение деятельности всех судебных мест союзных республик в области правильного проведения общесоюзного законодательства. Эта функция осуществляется тем, что Верховный Суд Союза: 1) дает Верховным Судам Республик руководящие раз'яснения по всем вопросам общесоюзного законодательства и 2) рассматривает и опротестовывает перед ЦИК'ом Союза постановления, решения и приговоры Верх. Судов союзных республик, если они противоречат общесоюзному законодательству или же затрагивают интересы других республик

(„Положение о Верхсуде СССР“ от 23.XI 1923 г., ст. 2, п. „а“ раздел „Б“).

Таким образом, Верховный Суд Союза дает Верховным Судам республик лишь раз'яснения на будущее время и сам не вправе отменить либо изменить решения, приговоры и постановления ни Верховных Судов республик, ни прочих судебных мест республик. Если Верховный Суд Союза усмотрит, что то или иное по конкретному делу решение или приговор Верховного Суда какой-либо республики противоречит союзному законодательству или же затрагивает интересы других республик, то он не вправе сам данное решение или приговор отменить или изменить, но может лишь опротестовать их перед ЦИК'ом Союза. Этим положением ограждаются суверенность отдельных республик и независимость их судов.

б) Надзор за конституционностью постановлений, исходящих с одной стороны от ЦИК-ов и Совнаркомов Союзных Республик, с другой — от Совнаркома Союза ССР. Это осуществляется двумя способами: во-1-х, путем дачи заключений, по требованию Президиума ЦИК'а Союза, о законности этих постановлений с точки зрения Конституции; и во-2-х, путем возбуждения вопроса в Президиуме Союзного ЦИК'а о приостановлении и отмене постановлений центральных органов Союза — Совнаркома, СТО, Наркоматов Союза — при несогласии указанных постановлений с Конституцией.

Таким образом, мотивом для возбуждения от имени Верховного Суда Союза вопроса о приостановлении или отмене постановлений центральных органов Союза может служить несогласие распоряжения, указанных выше, органов Союза с Конституцией. Необходимо отметить, что надзор за законностью постановлений ЦИК'а Союза и его Президиума из'яты из сферы компетенции Верховного Суда Союза, и это вполне понятно, т. к. ЦИК Союза и его Президиум являются органами верховной власти Союза и Верховный Суд Союза, по своему положению, вовсе не равнозначущ с ЦИК'ом Союза и не равноправен Президиуму ЦИК'а Союза (ст 2 разд. А, п, „в“ „Положения о Верхсуде“).

в) Надзор за закономерностью распоряжений и постановлений Об'единенного Государственного Политического Управления Союза (О. Г. П. У.). Этот надзор осуществляется Прокурором Верховного Суда Союза (см. Положение об О. Г. П. У. от 15 ноября 1923 г., ст. 12). В случае наличия незаконномерного постановления О. Г. П. У. Верховный Суд входит с соответствующим опротестованием в Президиум ЦИК'а Союза для отмены указанного незакономерного постановления.

г) Надзор и руководство деятельностью военных судебных учреждений Союза. Для этого в составе Верховного Суда организована Военная Коллегия.

д) Суд между союзными республиками, разрешение возникающих между ними споров.

е) Суд над высшими должностными лицами Союза по обвинению их в преступлениях по должности.

Все постановления и решения Верховного Суда Союза обязательны для всех судов и учреждений на всей территории Союза. Постановления и решения Верховного Суда могут быть опротестованы в Президиум ЦИК'а Союза, при чем это право опротестования принадлежит исключительно Прокурору Верховного Суда Союза, Совнаркому Союза и ЦИК'ам союзных республик.

Верховный Суд СССР действует в составе: а) пленарного заседания, б) гражданской судебной коллегии, в) уголовной судебной коллегии и г) военной коллегии.

Военно - Транспортная Коллегия Верхсуда Союза ССР упразднена, и рассмотрение дел исключительной важности, являющихся особо опасными для состояния транспорта Союза ССР, а также дел о преступлениях по должности высших должностных лиц НКПС сосредоточено в уголовно - судебной коллегии Верхсуда Союза ССР, постановлением об этом ЦИК Союза ССР от 3 дек. 1926 г. (С. З. СССР 1927 г. № 20, ст. 221).

При Верховном Суде СССР состоит Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель, назначаемые Президиумом ЦИК'а Союза.

161. Народные Комиссариаты Союза ССР делятся на две категории:

1) Общесоюзные — единые для всего Союза ССР; это те, которые договором от 30 декабря 1922 года названы слитыми; их — 5: 1) по иностранным делам, 2) по военным и морским делам; 3) внешней и внутренней торговли, 4) путей сообщения, 5) почт и телеграфов. Они имеют при союзных республиках своих уполномоченных, которые им непосредственно подчинены (Уполнаркомов). Народный Комиссариат Внешней и Внутренней Торговли в области внутренней торговли является об'единенным наркоматом.

2) Об'единенные — это те, которые договором 30 декабря 1922 года предусмотрены, как директивные; их тоже 5: 1) высший совет народного хозяйства, 2) внутренней торговли (ранее продовольствия), 3) труда, 4) финансов, 5) раб. - крест. инспекции.

Постановлением IV Всесоюзного С'езда Советов от 26 апреля 1927 г., состав об'единенных наркоматов изменен: Наркомат внутренней торговли из этого состава исключен и на его место введенно Центральное Статистическое Управление (см. § 163).

Их органами, проводящими на территориях союзных республик их задания, являются одноименные наркоматы этих республик; таким образом, на Украине, например, бывш. Уполномоченный Наркомфина получает в силу Конституции Союза звание Наркомфина. Наркомы этой категории в союзных республиках подчиняются ЦИК'ам и Совнаркомам своих союзных

республик, но в то же время осуществляют в своей деятельности и директивы соответственных, одноименных с ними, наркоматов Союза ССР. Они входят в СНК своей союзной республики с решающим голосом; наряду с ними в состав СНК союзных республик входят, конечно, так же с решающим—голосом самостоятельные Наркомы: 1) внутренних дел, 2) юстиции, 3) просвещения, 4) земледелия, 5) здравоохранения, 6) социального обеспечения. Уполномоченные же общесоюзных наркоматов входят в СНК союзных республик с голосом решающим или совещательным, смотря по решению ЦИК'ов союзных республик.

Организация наркоматов Союза и их коллегий аналогична с организацией наркоматов, нами выше изложенной; только Наркомат по военным и морским делам не имеет коллегии, а построен на принципе единоличного управления.

Общее положение о наркоматах Союза, принятое на третьей сессии Союзного ЦИК'а (12 ноября 1923 года) дает исчерпывающий перечень признаков, отличающий первый вид наркоматов, общесоюзных, от второго, об'единенных.

Общесоюзные наркоматы обладают следующими характерными чертами:

1) При союзных республиках они имеют своих уполномоченных, которые непосредственно им подчинены (Уполнаркомы).

2) Эти уполномоченные выдвигаются либо по инициативе данного общесоюзного наркомата, либо по предложению ЦИК'а союзной республики, при чем в обоих случаях утверждение уполномоченного производится обязательно Совнаркомом Союза. ЦИК'ам союзных республик предоставляется право персонального отвода того или иного лица.

3) Уполномоченные общесоюзных наркоматов входят в Совнарком союзной республики с правом совещательного или решающего голоса, согласно решения ЦИК'а союзной республики или его Президиума. Это означает, что ЦИК союзной республики или его Президиум могут в случае, если они найдут это необходимым, предоставить уполномоченному общесоюзного наркомата решающий голос; в противном же случае вводят его в Совнарком союзной республики с правом только совещательного голоса.

4) Общесоюзный наркомат вправе давать распоряжения непосредственно местным своим органам, минуя своего уполномоченного, действуя через его голову, но с обязательным одновременным уведомлением данного уполномоченного о сделанном распоряжении.

5) Распоряжение общесоюзного наркомата обязательно к исполнению на всей территории Союза; при чем в случаях, если оно противоречит обще-союзному законодательству или законодательству союзной республики, уполнарком обязан об этом сообщить в наркомат Союза, а также сделать одновременно донесение в Совнарком Союзной Республики. Но этим самым

распоряжение общесоюзного наркомата не приостанавливается исполнением. Право приостановления распоряжения общесоюзного наркомата может исходить в указанных случаях от ЦИК'а союзной республики или от его Президиума.

б) Постановление центральных органов власти союзных республик (ЦИК'а, его Президиума, Совнаркома и Экономического Совещания Союзной Республики) обязательно для уполномоченных общесоюзных наркоматов лишь постольку, поскольку это распоряжение не находится в противоречии с общесоюзным законодательством.

Об'единенные наркоматы отличаются от общесоюзных наркоматов следующими признаками:

1. Об'единенные наркоматы вместо уполномоченных при союзных республиках имеют одноименные наркоматы.

2. Наркомы этих одноименных наркоматов назначаются и отзываются ЦИК'ами союзных республик.

3. Наркомы одноименных наркоматов входят в Совнарком союзной республики в качестве полноправных его членов, т. е. с правом решающего голоса.

4. Об'единенные наркоматы проводят свои директивы лишь через одноименные наркоматы и, следовательно, лишены права сноситься непосредственно с местными органами, которые поэтому подчинены одноименному наркомату данной союзной республики.

5. Распоряжения об'единенного наркомата Союза ССР обязательны для одноименного наркомата союзной республики при условии, если это распоряжение не противоречит законодательству данной союзной республики (см. ст. 15 „Положения о Наркоматах Союза“ от 12.XI 1923 г.). Руководствуясь в своей деятельности директивами и указаниями об'единенного наркомата Союза, одноименный наркомат обязан в то же время подчиняться и центральным органам — ЦИК'у и Совнаркому — данной союзной республики.

6. Чрезвычайно важно отметить следующее ограничение прав об'единенного наркомата, установленное „Общим Полож. о Наркоматах Союза“. Об'единенный наркомат не вправе приостановить или отменить постановление одноименного наркомата в том случае, если это постановление хотя и противоречит директивам об'единенного наркомата или общесоюзному законодательству, но основывается на точном предписании Совнаркома союзной республики (см. примечание к п. „б“ ст. 18 „Положения о Наркоматах Союза“ от 12.XI 1923 г.). Об'ясняется это тем, что наркоматы одноименных наркоматов входят в Совнарком союзной республики по назначению ЦИК'а союзной республики и поэтому обязаны подчиняться всем постановлениям ЦИК'а данной союзной республики и Совнаркома, назначаемого данным ЦИК'ом. Об'единенным наркоматам Союза предоставляется в этих случаях лишь право войти с опротестованием в Совнарком Союза.

Сравнивая между собою оба вида наркоматов, мы приходим к выводу, что общесоюзные наркоматы построены по принципу строгой централизации и ведают порученной им отраслью управления на всей территории Союза. В силу этого при союзных республиках соответствующие им наркоматы не организуются. Каждый централизованный наркомат имеет своего уполномоченного, непосредственно ему подчиненного.

Об'единенные же наркоматы построены по смешанному типу: с одной стороны, они имеют характер централизованный, с другой, децентрализованный, при чем с уклоном в сторону децентрализации.

Принцип централизации в об'единенных наркоматах проявляется в установлении из союзного центра основных принципов и дачи этим центром директив, в рамках которых должна протекать на месте работа одноименного наркомата. Однако, принцип централизации здесь не выдерживается строго, т. к. „Положение" предусматривает случаи, когда директивы об'единенного наркомата могут не выполняться одноименным наркоматом союзной республики. Это те случаи, когда указанные директивы находятся в противоречии с законодательством данной союзной республики. В этом несомненно выступает принцип децентрализации.

Принцип централизации проявляется еще в двух моментах: в установлении из центра, т. е. от об'единенного наркомата для одноименных наркоматов порядка и формы отчетности и в установлении единого плана хозяйственной их деятельности.

Принцип децентрализации проявляется:

а) в порядке назначения Наркомов одноименных наркоматов; таковые назначаются и отзываются ЦИК'ом союзной республики, затем б) в из'ятии ряда вопросов из сферы непосредственного ведения и подчинения об'единенных наркоматов; это все те вопросы по данной об'единенной отрасли государственной жизни, которые выходят за пределы установления основных принципов самой деятельности; эти вопросы относятся к непосредственной компетенции одноименного наркомата союзной республики (см. ст. 18 Положения); наконец, в) одноименные наркоматы, являясь не только органами Союза, но и органами союзной республики, подчиняются ЦИК'у и Совнаркому данной союзной республики.

Распоряжения наркоматов, как общесоюзных, так и об'единенных, могут быть приостановлены или отменены: ЦИК'ом Союза, его Президиумом, Совнаркомом Союза, а также Председателем Союзного Совнаркома (или его Заместителем); в последнем случае Председатель Совнаркома (или его Заместитель) входят в Совнарком Союза с последующим донесением об отмене распоряжения того или иного наркомата.

Равным образом, в случаях явного несоответствия распоряжений наркоматов, как общесоюзных. так и об'единенных, Конституции Союза или союзному законодательству или законодательству союзной республики, эти распоряжения могут быть

приостановлены ЦИК'ами союзных республик или их Президиумами. О приостановлении распоряжения наркомата Союза, по указанным выше мотивам, ЦИК союзной республики или его Президиум немедленно сообщает Совнаркому Союза или соответствующему Наркому Союза.

Все наркоматы Союза построены по принципу коллегиального управления: во главе наркомата стоит Нарком и при нем коллегия.

162. Народный Комиссариат по Внутренней Торговле СССР возник путем преобразования комиссии по внутренней торговле при СТО в об'единенный Народный Комиссариат по Внутренней Торговле (декрет ЦИК'а Союза от 9 мая 1924 г.— „Вестник ЦИК'а Союза" 1924 г., № 5, ст. 164). Существовавшие в союзных республиках при Экономических Совещаниях комиссии по внутренней торговле были соответственным образом преобразованы в одноименные наркоматы союзных республик. Одновременно с образованием Народного Комиссариата по Внутренней Торговле был опубликован декрет о ликвидации Народного Комиссариата Продовольствия и о переходе известной части его функций к Наркомфину и вновь образованному Наркомвнуторгу. Аппарат Наркомпрода частично в центре был передан Наркомвнуторгу Союза, а на местах Наркомвнуторгам союзных республик (декрет Союзного ЦИК'а о ликвидации Наркомпрода от 2 мая 1924 г.—„Вестник ЦИК'а Союза" 1924 г., № 5, ст. 163).

Создание Наркомата по Внутренней Торговле отвечало важной и назревшей потребности сосредоточения в руках государства всего дела внутренней торговли. Это диктовалось двумя причинами: а) необходимостью внесения в нашу торговлю планового начала и б) необходимостью подчинения частного рынка и частного капитала интересам государства.

Внесение в торговлю страны планового начала вытекает из того общего положения, что социалистическое хозяйство есть хозяйство плановое, а потому социалистическая республика, стремящаяся установить систему народного хозяйства на началах планомерности производства, не может не проводить того же начала планомерности и в торговле, как в одной из областей народного хозяйства. Подчинение же частного капитала интересам государства вытекает из самой сущности диктатуры пролетариата, то-есть подчинения пролетариату интересов буржуазии, и, следовательно, пролетариат, как класс господствующий, имеет перед собою историческую задачу подчинить своим классовым интересам „свободную стихию игры частных интересов" и взять под свое влияние как частный капитал, так и частный рынок, как поле деятельности частного капитала.

Отсутствие, с одной стороны, определенного и строго проводимого плана, недостаток единства и имевшая вследствие этого место множественность торговых политик отдельных республик, а с другойр — ост влияния частного капитала, угрожавший иска-

зить результаты новой экономической политики и даже подорвать самую основу нашего социалистического строительства — таковы основные причины, которые побудили нашу государственную власть создать новый государственный орган по урегулированию и направлению всей внутренней торговли Союза.

Временное положение о Наркомвнуторге, утвержденное на 2-й сессии Союзного ЦИК'а (второго созыва), дает перечень вопросов, отнесенных в ведение нового комиссариата.

Важнейшими из них являются:

а) выработка плана внутренней торговой политики и проведение его в жизнь;

б) общее руководство внутренней торговой политикой;

в) регулирование, контроль и наблюдение на внутреннем рынке за торговой деятельностью государственных предприятий общесоюзного значения, а также кооперативных и частных предприятий;

г) согласование торговой деятельности государственных и кооперативных предприятий общесоюзного значения, регулирование рынка путем установления для указанных предприятий обязательного выпуска или ограничения выпуска товаров на рынок;

д) разработка мероприятий, содействующих развитию и организации внутреннего рынка, а также разработка общесоюзного законодательства по внутренней торговле;

е) установление и регулирование оптовых и розничных цен на товары, перечень которых утверждается СТО СССР.

На этих основаниях последовало издание Положения о Наркомате Внутренней Торговли: в РСФСР от 26.I 1925 г. („Известия" от 12.II 1925 г., № 35, и в УССР от 3.IX 1924 г. С. У. 1924 г. № 31 — 32, ст. 228).

В настоящее время Народный Комиссариат Внутренней Торговли об'единился с Народным Комиссариатом Внешней Торговли и образовал единый Наркомат Внешней и Внутренней торговли (см. постановления IV Всесоюзного С'езда Советов — С. З. СССР 1927 г. № 21, ст. 242). Народный Комиссариат Внешней и Внутренней Торговли причислен к числу общесоюзных наркоматов и лишь в области регулирования внутренней торговли является об'единенным наркоматом.

Вторая группа поправок стоит, в связи с образованием Народного Комиссариата Внешней и Внутренней Торговли. Как известно товарищам, у нас внешняя торговля выделена в самостоятельный Народный Комиссариат, в общесоюзный, а внутренняя — в об'единенный наркомат. По смыслу нашей Конституции, внешняя торговля целиком относится к компетенции Союза ССР и его верховных органов. Что же касается внутренней торговли, то верховные органы Союза ССР устанавливают лишь систему внутренней торговли. Однако, жизнь показала нам, что руководство нашей внешней торговлей без теснейшей связи

с внутренней не может нормально итти — нужно общее руководство нашей всей торговлей в целом. Ведь связь между обеими сторонами торговли огромная. Возьмем, например, экспорт, составляющий существеннейшую часть нашей внешней торговли, — может ли он быть регулирован вне целого ряда вопросов, самых существенных вопросов внутренней торговли нашего Союза? Вопросы заготовок, распределения об'ектов экспорта по разным районам союзных республик и т. п. Конечно, без теснейшей связи, без единого руководства, без сосредоточения в одних руках системы как внутренней торговли, так и внешней торговли, без тесного взаимоотношения этих двух отраслей внешней и внутренней торговли немыслимо наладить ни внешнюю торговлю, ни экспортную часть этой внешней торговли.

Или возьмем наш импорт, т.-е. наш ввоз из-за границы. Кто же является об'ектом обслуживания импортом? Промышленность, сельское хозяйство, а также и местный рынок. Ведь импорт не может быть отвлеченным, он не может не приспособляться, не учитывать всех потребностей и всех деталей состояния внутренней торговли. Я не говорю уже о таком кардинальном вопросе, имеющем гигантское значение, как для внешней торговли, так и для внутренней торговли, как вопрос о политике цен. Все это требовало и потребует, чтобы эти две отрасли нашего народного хозяйства — внешнюю и внутреннюю торговлю — сблизить и сосредоточить руководство ими в одном союзном наркомате внешней и внутренней торговли. Это и было проведено в жизнь, при чем внутренняя торговля в главнейших своих частях попрежнему остается в компетенции союзных республик. Но вопросы, связанные с внешней торговлей, вопросы системы внутренней торговли согласно Конституции Союза ССР решаются и проводятся в союзных республиках в жизнь по директивам общесоюзного наркомата внешней и внутренней торговли.

Об'единение руководства не изменило установленного Конституцией Союза ССР разграничения компетенции между Союзом ССР и союзными республиками в области внешней и внутренней торговли. Поэтому Народный Комиссариат Внешней торговли, который является у нас общесоюзным наркоматом, и теперь остается таковым в части внешней торговли, а в части внутренней торговли делается наркоматом директивным или об'единенным, как мы называем такого рода комиссариаты, при чем в союзных республиках, мы полагаем, народные комиссариаты по внутренней торговле будут уполномоченными Народного Комиссариата Внешней и Внутренней торговли Союза ССР по линии внешней торговли, но в общем вопросы, касающиеся и внешней торговли, и общие вопросы, связанные с общей нашей политикой по внутренней торговле, будут проводиться по директивам одного союзного наркомата. Однако, в предлагаемых поправках к нашей Конституции ничего не говорится о порядке назначения этих уполномоченных и о порядке взаимоотношений между Нар-

комторгом Союза ССР и наркомторгами союзных республик, так как эти вопросы найдут свое место в положениях о соответствующих наркоматах. Вносятся лишь изменения, вытекающие из факта создания единого наркомата внешней и внутренней торговли" (доклад тов. А. С. Енукидзе на IV Всесоюзном С'езде Советов —„Известия ЦИК и ВЦИК" от 1 мая 1927 г., № 99).

Постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 15.VI 1927 г. Народный Комиссариат Внешней и Внутренней Торговли УССР переименован в Народный Комиссариат Торговли УССР (С. У. УССР 1927 г. № 28, ст. 137).

163. Центральное Статистическое Управление. Наряду с реорганизацией наркоматов внешней и внутренней торговли в один наркомат, на IV Всесоюзном С'езде Советов произошла реорганизация и Центрального Статистического Управления: ему предоставлены права об'единенного наркомата.

Основания для этой реформы: „Центральное Статистическое Управление у нас приобретает громаднейшее значение в виду того, что наше социалистическое хозяйство без строгого плана, без планирования хозяйства не может быть осуществлено; план же основывается на точных цифровых данных развития нашего хозяйства в целом и развития отдельных отраслей этого хозяйства. И вот, в целях увязки социалистических работ в общесоюзном масштабе, Статистическому Управлению и даны права наркомата об'единенного, Ведь есть вопросы статистики, которые имеют безусловно общесоюзный характер; например, промышленная перепись Союза, переписи отдельных отраслей хозяйства Союза, сельского хозяйства, демографические переписи и разработка данных таких переписей по всем союзным республикам и всему Союзу в целом должны производиться безусловно по одной определенной системе. Иначе мы тех общих выводов, которые необходимы для руководства нашим хозяйством, не получим.

Могут быть вопросы, как, например, разработка переписи 1926 г., которые могут разрешаться в интересах всего Союза и лишь строго централизованным порядком. И по таким вопросам будут, как уже и были, отдельные постановления правительства, которыми Центральному Статистическому Управлению Союза будут даваться для выполнения специальных заданий права общесоюзного наркомата. Иначе, если мы не будем учитывать все это и если мы в своей работе и в области нашего хозяйства или даже по проведению нашей национальной политики будем придерживаться строгой формальности, не будем в соответствии с требованиями нашего социалистического строительства двигаться дальше, не будем ломать того, что подлежит сломке или изменению, мы, конечно, затормозим весь ход нашей работы. Поэтому наша Конституция, мы неоднократно имели случаи об этом докладывать С'ездам Советов, с изменением темпа нашего развития, с ходом развития всего нашего народного хозяйства,

с изменением международного положения нашего Союза будет подвергаться соответствующим изменениям, которые мы будем вносить, конечно, на ваше утверждение и рассмотрение“ (А. С. Енукидзе: Доклад на IV Всесоюзном С’езде. „Известия ЦИК и ВЦИК“ от 4 мая 1927 г., № 99).

В соответствии с этим постановлением IV Всесоюзного С’езда Советов от 26 апреля 1927 г., статья 52 Конституции Союза ССР изменена и получила следующую редакцию: „52. Об’единенными народными комиссариатами Союза ССР являются народные комиссариаты: Высший Совет Народного Хозяйства, Труда, Финансов, Рабоче-Крестьянской Инспекции и Центральное Статистическое Управление“.

Слова тов. Енукидзе, что ЦСУ Союза — Наркомату об’единенному — будут даваться для выполнения специальных заданий права общесоюзного наркомата, нашли свое осуществление в Положении о Центральном Статистическом Управлении Союза ССР от 11 мая 1927 г. ст. 3: — Центральному Статистическому Управлению Союза ССР предоставляются права общесоюзного народного комиссариата, а управляющим центральных статистических управлений союзных республик — права уполномоченных общесоюзного народного комиссариата: а) в отношении производства и разработки всесоюзных переписей; б) в отношении выполнения специальных заданий ЦИК’а Союза ССР в тех случаях, когда постановлениями ЦИК’а Союза ССР предусмотрено выполнение соответствующих заданий в порядке настоящей статьи“ (С. З. СССР 1927 г. № 33, ст. 340).

164. Об’единенное Государственное Политическое Управление (ОГПУ) организуется „в целях об’единения революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контр-революцией, шпионажем и бандитизмом“. Оно учреждается при СНК СССР. Его Председатель входит в СНК СССР с правом совещательного голоса.

Компетенцию ОГПУ Союза ССР составляет: 1) руководство работою ГПУ союзных республик и их местных отделений через посредство своих уполномоченных при Совнаркомах союзных республик, 2) непосредственное руководство и управление особыми отделами фронтов и армий, 3) организация охраны границ Союза ССР, 4) непосредственная оперативная работа в общесоюзном масштабе. Надзор за закономерностью действий ОГПУ осуществляется Прокурором Верховного Суда Союза ССР (ст. 61 — 63 Конституции Союза ССР).

Чрезвычайные комиссии по борьбе с контр-революцией, спекуляцией и преступлениями по должности и их местные органы упразднены в 1922 году, и на их место образованы в каждой союзной республике Государственное Политическое Управление. Лишь в республиках Закавказья это произошло, в силу особых условий закавказской действительности, только в 1926 году.

Основанием к упразднению ЧК и образованию ГПУ явилось укрепление Советской власти вовне и внутри, что дало повод к реорганизации ВЧК и ее органов в сторону сужения их компетенции, передачи борьбы с нарушениями законов судебным органам и усиления начал революционной законности. Юридическим актом начала этой реорганизации явилось постановление IX Всероссийского С'езда Советов в резолюции о Всероссийской Чрезвычайной Комиссии: „С'езд Советов отмечает героическую работу, выполненную органами ВЧК в самые острые моменты гражданской войны, и громадные заслуги, оказанные ею в деле укрепления и охраны завоеваний Октябрьской революции от внутренних и внешних покушений. С'езд считает, что ныне укрепление Советской власти вовне и внутри позволяет сузить круг деятельности ВЧК и ее органов, возложив борьбу с нарушением законов Советских Республик на судебные органы. Исходя из этого, С'езд Советов поручает Президиуму ВЦИК в кратчайший срок пересмотреть Положение о ВЧК и ее органах в направлении их реорганизации, сужения их компетенции и усиления начал революционной законности" („Известия ВЦИК" от 30.XII 1921 г. № 295 и С. У. РСФСР 1922 г. № 4, ст. 42).

Во исполнение этого постановления, ВЦИК принял 6 февраля 1922 г. „Декрет об упразднении ВЧК и о правилах производства обысков, выемок и арестов". Этим декретом ВЦИК постановил: ВЧК и ее местные органы упразднить и возложить на Народный Комиссариат Внутренних Дел, наряду с другими возложенными на него задачами, выполнение на всей территории РСФСР нижеследующих задач: а) подавление открытых контр-революционных выступлений, в том числе бандитизма; б) принятие мер охраны и борьбы со шпионажем; в) охрана железнодорожных и водных путей сообщения; г) политическая охрана границ РСФСР; д) борьба с контрабандой и переходом границ республики без соответствующих разрешений; е) выполнение специальных поручений президиума ВЦИК или СНК по охране революционного порядка. Для проведения в жизнь этих задач декрет и предписывает образовать при НКВД РСФСР Государственное Политич. Управление под личным Председательством Наркома Внутренних Дел или назначаемого Совнаркомом его Заместителя, а на местах Политические Отделы в автономных республиках и областях при центральных исполнительных комитетах и в губерниях при губисполкомах. Политотделы при ЦИК'ах автономных республик и областей остаются непосредственно в подчинении Наркому Внутр. Дел по Госполитуправлению на тех же основаниях, как и другие об'единенные наркоматы и управления республик и областей. Политотделы же губисполкомов действуют на основании особого положения о них, утвержденного Президиумом ВЦИК'а.

В непосредственном распоряжении ГПУ состоят особые части войск в количестве, определяемом СТО; с образованием ОГПУ СССР это перешло к последнему.

Имея необходимость принять меры пресечения в отношении лиц, причастных к контр-революционным преступлениям, бандитизму, шпионажу, хищениям на железнодорожных и водых путях сообщения, контрабанде и переходу границ без разрешения, Госполитуправление, Политотделы, а также их уполномоченные в уездах имеют право производства обысков, выемок к арестов на следующих основаниях:

а) в отношении лиц, застигнутых на месте преступления, аресты, обыски и выемки агентами ГПУ и Политотделов могут быть произведены без специального постановления ГПУ или Политотдела и без особого ордера, но с последующей санкцией Пред. ГПУ или Политотдела, в течение 48 часов, принятых мер пресечения; во всех же остальных случаях арест, обыски и выемки допускаются не иначе, как по специальному постановлению ГПУ или Политотделов за подписью их председателей по особым ордерам, порядок выдачи каковых определяется Инструкцией, вырабатываемой ГПУ и утверждаемой НКЮ;

б) не позже двух недель со дня ареста должно быть арестованному пред'явлено обвинение;

в) не позже двух месяцев со дня ареста, ГПУ или освобождает арестованного, или испрашивает у Президиума ВЦИК разрешение на дальнейшую изоляцию, если того требуют особые обстоятельства дела, на срок определяемый Президиумом ВЦИК, или же направляет дело в суд, зачисляя арестованного за ним.

Все общеуголовные дела по спекуляции, должностным и другим преступлениям, находящиеся в производстве ВЧК и ее органов, предписано этим декретом передать в двух недельный срок в ревтрибуналы и нарсуды по принадлежности и впредь все дела о преступлениях, направленных против советского строя или представляющих нарушения законов РСФСР, признаны подлежащими разрешению исключительно в судебном порядке ревтрибуналами или народными судами по принадлежности. (С. У. РСФСР, 1922 г., № 16, ст. 160).

На Украине ГПУ УССР образовано постановлением ВУЦИК от 22 марта 1922 г. „Об упразднении ВУЧК и об организации ГПУ" на следующих основаниях:

ГПУ УССР образовано при Народном Комиссариате Внутренних Дел под личным председательством Народного Комиссара Внутренних Дел или назначаемого Совнаркомом УССР его Заместителя. Оно образовано для выполнения на всей территории УССР нижеследующих задач: а) подавления открытых контр-революционных выступлений, в том числе бандитизма, и принятия необходимых мер для своевременного предупреждения таковых; б) принятия мер охраны и борьбы со шпионажем; в) охраны железнодорожных и водных путей сообщения; г) политической охраны границ республики; д) борьбы с контрабандой и переходом границ республики без соответствующих разрешений;

е) выполнения специальных поручений Президиума ВУЦИК'а или СНК по охране революционного порядка.

Местными органами ГПУ УССР являются его губернские отделы, образуемые при губисполкомах и действующие на основании особого положения, утверждаемого Президиумом ВУЦИК'а

Председатель ГПУ УССР, по соглашению с ГПУ РСФСР, является полномочным представителем последнего на Украине, и, в целях об'единения руководства деятельностью всех органов ГПУ на Украине, ему подчиняются и ведущие борьбу с преступлениями в армии и на транспорте на территории УССР Особые и Транспортные Отделы, а также и войска ГПУ на Украине.

Деятельность ГПУ УССР протекает на следующих основаниях. ГПУ предоставляется законом право производства обысков, выемок вещественных доказательств и необходимых документов и ареста. ГПУ вправе производить эти обыски и аресты в случаях необходимости принять меры пресечения в отношении лиц, причастных к контр-революционным выступлениям, бандитизму, шпионажу, хищениям на железнодорожных и водных путях сообщения, контрабанде и переходу границ без разрешения. При этом в отношении лиц, застигнутых на месте преступления, аресты, обыски и выемки агентами ГПУ или его отделов могут быть произведены без специального постановления и особого ордера ГПУ или его отделов, но с последующей санкцией Пред. ГПУ или Пред. Губотдела в течение 48 часов после принятия мер пресечения. Во всех же остальных случаях арест, а также обыски и выемки допускаются не иначе, как по специальному постановлению ГПУ или Губотдела ГПУ, за подписью Председателей их, по особым ордерам, порядок выдачи каковых определяется инструкцией, вырабатываемой ГПУ и утверждаемой НКЮстом. Не позже двух недель со дня ареста арестованному должно быть пред'явлено обвинение. Не позже двух месяцев со дня ареста ГПУ или освобождает арестованного, или испрашивает у Президиума ВУЦИК разрешение на дальнейшую изоляцию, если этого требуют особые обстоятельства дела, при чем срок для этого определяется Президиумом ВУЦИК, или же ГПУ направляет дело в суд, зачисляя за ним и арестованного. При этом, указанным законом УССР установлено, что все еще не оконченые производством ВУЧК и ее органов дела подлежат передаче в двух недельный срок на рассмотрение судебных органов (ревтрибуналов и народных судов по принадлежности) и впредь все дела о преступлениях, направленных против советского строя или представляющих нарушение законов УССР, подлежат разрешению исключительно в судебном порядке (С. У. УСРР, 1923 г., № 13, ст. 228).

Лишь в Закавказских республиках ГПУ сменило ЧК в 1926 году, когда 20/VII. 1926 г. состоялось постановление Зак ЦИК'а, в силу которого ЗЧК и ее местные органы упразднены

и в целях об'единения революционных усилий ЗСФСР и республик, входящих в ее состав, по борьбе с политической и экономической контр-революцией, шпионажем и бандитизмом, а также с преступлениями по должности, учреждено при СНК ЗСФСР Закавказское ГПУ; оно руководит работою Госполитуправлений республик, входящих в состав ЗСФСР, и ведает организацией охраны границ ЗСФСР, а также непосредственной оперативной работой в масштабе ЗСФСР; надзор за закономерностью его действий осуществляется на основании специального постановления ЗакЦИК'а. В соответствии с этим в ст. 35 Конституции ЗСФСР слова: „Председателя ЗЧК по борьбе с контр-революцией, спекуляцией и преступлениями по должности" постановлением IV Закавказского С'езда Советов от 9 апреля 1927 г. заменены словами: „Председателя Закавказского Государственного Политического Управления по борьбе с политической и экономической контр-революцией, шпионажем, бандитизмом и преступлениями по должности". Это изменение произведено Президиумом ЗакЦИК'а по поручению третьей сессии ЗакЦИК'а III созыва от 14/XII 1926 г. и утверждено постановлением IV Закавказского С'езда Советов от 9/IV 1927 г. (Стенограф. отчет IV Зак. С'езда Советов, стр. 257).

В основу этого конституционного изменения положено: „Известные обстоятельства, в условиях закавказской действительности, требовали сохранения на некоторое время закончившей в других частях Союза свою миссию ЧК. В настоящее время эти обстоятельства изжиты, и вопрос о контакте с Об'единенным ГПУ приобрел актуальное значение. Постановлением ЗакЦИК'а от 20 июля 1926 г. при СНК ЗСФСР, в целях борьбы с политической и экономической контр-революцией, шпионажем и бандитизмом, а также преступлениями по должности, учреждено Закавказское Госполитуправление с упразднением ЗЧК и заменой ее органов на местах Госполитуправлениями — ГПУ — в республиках, входящих в ЗСФСР. Председателю ЗГПУ предоставлено право решающего голоса. Позднее было утверждено положение о ГПУ ЗСФСР и его органов с детализацией их компетенции и надзора за их действиями. Упомянутое мною постановление влечет за собой изменение редакции статьи 35 Конституции путем замены в тексте Председателя ЗЧК Председателем ЗГПУ; поэтому Президиуму вами может быть поручено соответственно перередактировать ст. 35 Конституции ЗСФСР". (Доклад т. Шавердова, Секретаря ЗакЦИК'а, на заседании 14/XII 1926 г. третьей сессии ЗакЦИК'а III созыва — стенограф. отчет, стр. 288).

15 ноября 1923 г. ЦИК Союза ССР принял Положение об ОГПУ Союза ССР. Цель учреждения ОГПУ в этом законе определена, как об'единение революционных усилий республик по борьбе с политической и экономической контр-революцией, шпионажем и бандитизмом. ОГПУ учреждается при СНК Союза ССР. Председатель ОГПУ и его Заместитель назначаются Пре-

зидиумом ЦИК'а Союза ССР и входят в СНК Союза ССР с правом совещательного голоса. При Председателе ОГПУ образуется коллегия, члены которой утверждаются СНК Союза ССР и пользуются всеми правами членов коллегий наркоматов Союза ССР.

ОГПУ Союза ССР ведает: а) руководством работой Госполитуправлений союзных республик и им подведомственных особых отделов военных округов, а также транспортных органов Госполитуправлений на железных дорогах и водных путях сообщения на территории соответствующих союзных республик; б) непосредственным руководством и управлением особыми отделами фронтов и армий; в) организацией охраны границы Союза ССР; г) непосредственной оперативной работой в общесоюзном масштабе.

В вопросах пользования железнодорожными, водными и воздушными путями сообщения, государственными средствами связи (телефон, почта, телеграф и пр.) ОГПУ и его местные органы пользуются правами действующих частей Красной Армии. В отношении же снабжения особых отделов, пограничных отделений, пограничной охраны и войск ГПУ продовольствием, обмундированием ОГПУ пользуется правами, присвоенными частям Красной Армии.

Следует также отметить, что сотрудники ОГПУ и его местных органов в своих правах и обязанностях, а также во всех других отношениях, приравниваются к лицам, состоящим на действительной военной службе.

В непосредственном распоряжении ОГПУ состоят особые войска в количестве, устанавливаемом Советом Труда и Обороны СССР, подчиненные во всех отношениях Председателю ОГПУ или его Заместителю.

Руководство работой местных органов Госполитуправлений ОГПУ осуществляет через своих уполномоченных при Совнаркомах союзных республик; эти уполномоченные действуют на основании специального положения, утвержденного в законодательном порядке.

ОГПУ имеет своего представителя в Верховном Суде Союза ССР, утверждаемого Президиумом ЦИК'а СССР на основании ст. 45 Конституции Союза ССР.

Надзор за закономерностью действий ОГПУ Союза ССР осуществляется Прокурором Верховного Суда Союза ССР, в порядке и пределах, указанных в Положении о Верховном Суде Союза ССР, утвержденном третьей сессией ЦИК'а Союза ССР. („Вестник Правительства СССР", № 8).

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

III. Союз Советских Социалистических Республик

Цена 3 руб. 60 коп.

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ СКЛАД ИЗДАНИЙ
Харьков, ул. Артема, 31